

HØGSKOLEN I OSLO OG AKERSHUS

**KUNNSKAPSOPPSUMMERING OM PARTNERSKAP MELLOM
STAT OG KOMMUNE I NAV-KONTORENE**

Hege Larsen, Ira Malmberg-Heimonen, Asbjørn Johannessen

1 Introduksjon	2
1.1 Metode og framgangsmåte	3
2 Sammenfatning av litteraturen i forhold til kunnskapsoppsummeringens fokus	6
2.1 Ledelse. Erfaringer basert på enhetlig eller todelt ledelse på NAV-kontorene.....	6
2.2 To styringslinjer. Erfaringer med egen styringslinje for stat og kommune	10
2.3 Likeverdighet i partnerskapet. Er partnerskapet mellom kommune og stat likeverdig?	18
2.4 Suksesskriterier. Hva er kriteriene for et vellykket partnerskap mellom stat og kommune?	23
2.5 Kommunal tjenesteportefølje. Hva kjennetegner organiseringen, omfanget og erfaringer av kommunal tjenesteportefølje?	25
3 Konklusjon og diskusjon.....	31
Vedlegg 1: Gjennomgang av studier som inngår i kunnskapsoppsummeringen	34

1 Introduksjon

Denne kunnskapsoppsummeringen er utarbeidet av Hege Larsen, Ira Malmberg-Heimonen og Asbjørn Johannessen som er forskere ved Sosialforsk, Høgskolen i Oslo og Akershus.

Kunnskapsoppsummeringen er utarbeidet på oppdrag fra Arbeids- og velferdsdirektoratet.

Formålet er å sammenfatte eksisterende forskningsbasert kunnskap om partnerskapet mellom stat og kommune i NAV-kontorene. I samsvar med oppdraget fra Arbeids og velferdsdirektoratet er det lagt særlig vekt på forskningsfunn knyttet til følgende temaer:

- Ledelse av kontoret. Erfaringer basert på enhetlig eller todelt ledelse på NAV-kontorene.
- To styringslinjer. Erfaringer med egen styringslinje for stat og kommune.
- Likeverdighet i partnerskapet. Er partnerskapet mellom kommune og stat likeverdig?
- Suksesskriterier. Hva er kriteriene for et vellykket partnerskap mellom stat og kommune?
- Kommunal tjenesteportefølje. Hva kjennetegner organiseringen, omfanget og erfaringer med kommunal tjenesteportefølje?

Kunnskapsoppsummeringen begynner med en gjennomgang av fokus, framgangsmåte, metode og litteratursøk i kapittel 1. I kapittel 2 sammenfattes relevant forskning med hensyn til temaene for kunnskapsoppsummeringen. I kapittel 3 gis en sammenfattende konklusjon. I tillegg diskuteres det styrker og svakheter i både den gjennomførte kunnskapsoppsummeringen og studiene som er gjennomgått, samt det identifiseres «kunnskapshull» generelt og i forhold til de ulike temaene. Tabellen i vedlegg 1 gir informasjon om studiene som inngår i denne kunnskapsoppsummeringen.

1.1 Metode og framgangsmåte

Denne kunnskapsoppsummeringen forstås som en ”scoping study”, eller ”scoping review”, jamfør Arksey & O`Malley 2005¹. En litteraturstudie av denne typen tillater en kombinasjon av flere metoder og flere typer av søkestrategier. I scoping studies gjøres en bredere kartlegging av eksisterende status innenfor et definert interessefelt, og den har en eksplorativ karakter. En slik tilnærming er spesielt nyttig med hensyn til forskningsfelt hvor det finnes lite forskning og der det er viktig å identifisere kunnskapshull for videre forskning. Vårt metodiske utgangspunkt har altså vært fleksibelt, noe som innebærer at studier av forskjellige typer med forskjellige metodologiske tilnærminger har blitt inkludert. Undersøkelsens brede metodiske design er grunnet i et ønske om å kartlegge styrker og svakheter ved kunnskapsstatus om partnerskapet mellom stat og kommune i NAV. Ettersom spørsmålene som stilles til litteraturen er så omfattende, er dette en riktig framgangsmåte, sammenlignet med mer systematiske litteratursøk. Litteraturgjennomgangen som danner utgangspunkt for kunnskapsoppsummeringen er gjennomført som en kombinasjon av systematisk litteratursøk, innhenting av litteratur oppgitt i referanselister i forskningslitteratur, eller er basert på anbefalinger fra fagpersoner. Søk i fagdatabaser er avgrenset ved å anvende strategisk utarbeidede kombinasjoner av søkeord.

En utfordring ved kunnskapsoppsummeringer generelt er å sikre seg at eksisterende forskning er blitt inkludert i litteratursøket. Litteraturgjennomgangen som danner grunnlaget for denne kunnskapsoppsummeringen tok utgangspunkt i et usystematisk litteratursøk gjennomført av Arbeids- og velferdsdirektoratet. I tillegg har forskerne i prosjektgruppen med hjelp av læringssenteret på Høgskolen i Oslo og Akershus gjennomført et *eksplorativt litteratursøk* for å identifisere eventuelle utelatte studier. Det eksplorative søket ble gjennomført i desember 2011 og januar 2012 og er avgrenset til følgende fagdatabaser: Bibsys, Norart og NORA. I søket er det anvendt kombinasjoner av utvalgte søkeord. I tillegg ble søkemotoren Google benyttet. Arbeidet med det eksplorative søket er gjennomført som et samarbeid mellom forskerne og bibliotekar ved Læringssenteret, Høgskolen i Oslo og Akershus. I tillegg har forskernes kunnskaper og oversikt over feltet bidratt til å identifisere relevante publikasjoner.

¹ Arksey, H. og L. O`Malley. 2005. Scoping Studies: Towards a Methodological Framework. *International Journal of Social Research Methodology* 8 (1):19-32.

Videre ble den såkalte ”snøballmetoden” brukt, hvor man ved hjelp av litteraturlister i relevant litteratur finner andre publikasjoner som kan være relevante.

Det ble i tillegg til oppdragsgivers opprinnelige litteratursøk gjennomført et eksplorativt søk i fagdatabaserne Bibsys, NORA og Norart:

- Bibsys bibliotekbasen: bøker, tidsskrifter og annet materiale som finnes i norske universitets- og høgskolebibliotek, og andre fagbibliotek. Søkeordene som ble brukt var kombinasjoner av følgende: nav reform? || nav partner? || nav tjeneste? || nav portefølje? || nav kommune? || nav kommunal? || nav stat? || kommun? portefølje? || kommune? tjeneste? || kommunal? tjeneste? ||
- NORA (Norwegian Open Research Archives), som omfatter et femtitalls norske forskningsarkiver. Søkeord: «nav». En stor del av treffene er masteroppgaver. Mange av de samme treffene kom dessuten opp i Bibsys søk.
- Norart (norske tidsskriftsartikler). Følgende søkekombinasjon ble anvendt: ((nav OR arbeids- og velferdsforv?) AND (lede? OR styr? OR organis?)). Dette er et svært spesifikt søk, noe som begrenser antall mulige treff.

I henhold til tidsrammene og omfanget av oppdraget måtte omfang av litteratursøk avgrenses på en hensiktsmessig måte, og den identifiserte litteraturen ble vurdert opp mot de faglige problemstillingene i oppdraget. Det gjennomførte søket utelukker ikke at det fins annen litteratur som kan være relevant, men forskningsgruppen konkluderer med at den inkluderte litteraturen er representativ for forskningen på området.

Søket fra Arbeids og velferdsdirektoratet fant 29 relevante studier, mens etter litteratursøket gjennomført av forskerne ved Høgskolen i Oslo og Akershus ble det lagt til 17 relevante studier. I vedlegg 1 vises en oversikt av alle relevante studier som er blitt identifisert og gjennomgått. Vurderingen av litteraturens relevans for kunnskapsoppsummeringens fokus er i sin helhet foretatt av forskningsgruppen. Etersom NAV-reformen er en relativt ny reform omfatter søket litteratur fra 2006 til og med 2011. Det inngår både kvalitative og kvantitative studier. Generelt kan sies at studienes omfang og kvalitet varierer. På grunn av at reformen er ny, og at det ikke er mye forskning på dette området, har også masteroppgaver blitt inkludert i kunnskapsoppsummeringen².

² 13 av de inkluderte studiene er masteroppgaver.

Det metodiske opplegget for denne kunnskapsoppsummeringen har vært å innhente kunnskap basert på inkluderingskriterier som ble spesifisert i prosjektets innledende fase, og som har blitt noe bearbeidet underveis. For å kartlegge eksisterende forskning på partnerskapet mellom stat og kommune i NAV ble det først gjort noen bestemmelser i forhold til hvilke studier som skulle inkluderes. Inkluderingskriteriene omhandler hvilke tematiske områder og problemstillinger som skulle inkluderes, hvilke typer publikasjoner som skulle tas med, og hvilket tidsrom kunnskapsoversikten skulle omfatte. Dette ble vurdert av forskningsgruppen i samråd med oppdragsgiver. I tråd med oppdragsgivers bestilling, og etter en gjennomgående vurdering av søkeresultatene, ble følgende inkluderings- og ekskluderingskriterier bestemt:

- Forskningsbasert litteratur knyttet til partnerskapet mellom stat og kommune i NAV er prioritert. Dermed er kun fagdatabaser anvendt i søket. Unntaket er Google søk, som fungerer godt som en snarvei til helt eller delvis kjent dokumentasjon som er offentlig tilgjengelig.
- Fordi forskningstemaet og problemstillingene er nye i og med at NAV er forholdsvis nytt, viser det seg at det ikke er gjort mye forskning på området. Vi har derfor valgt å inkludere masteroppgaver i denne kunnskapsoppsummeringen.
- Publikasjoner siden 2006 er prioritert, noe som begrunnes med at dette var omtrentlig tidspunkt for oppstart av NAV-prosessen. Noen tidligere publikasjoner har blitt vurdert, men det ble ikke funnet hensiktsmessig å inkludere disse da de ikke omhandler NAV-reformen som sådan.

Treffene har i første omgang blitt gjennomgått ved å vurdere tittelens relevans. Hvis tittelen var relevant ble sammendraget lest. En grovsortering har blitt gjort i denne fasen, hvor litteraturen ble vurdert i forhold til om den møter kunnskapsoppsummeringens konkrete problemstillinger. En rekke særlig relevante studier har deretter blitt vurdert nærmere av forskningsgruppen og inkludert. De studiene som er valgt ut presenteres i vedlegg 1. Litteratursøk ble avsluttet i det et «metningspunkt» ble nådd, det vil si at de samme publikasjonene dukket opp i stadig flere søk. Noen masteroppgaver er ikke inkludert fordi de tematisk har vært noe «på siden» i forhold til tema, eller fordi de var for gamle.

2 Sammenfatning av litteraturen i forhold til kunnskapsoppsummeringens fokus

I dette kapitlet sammenfatter vi forskningsfunnene i forhold til fokuset for kunnskapsoppsummeringen. Dette gjøres særskilt for hvert temaområde. I slutten av hvert underkapittel oppsummeres de viktigste funnene i kulepunkter. Da flere av temaområdene overlapper hverandre, er det vanskelig å skille dem fra hverandre. Én studie kan også drøfte flere temaer.

2.1 Ledelse. Erfaringer basert på enhetlig eller todelt ledelse på NAV-kontorene

En studie av Dyhr-Nielsen (2006) viser at ønsket om økt effektivitet i tjenestene var noe av bakgrunnen for NAV-reformen. Effektivitet søkes oppnådd ved at ledere skal gis mulighet for å lede gjennom en utstrakt bruk av desentralisering og delegering av ansvar. Med reformen skulle det innføres en stor grad av delegering ut til NAV-kontorene, men departementet åpnet for delt ledelse mellom statlig og kommunal virksomhet sammen med en administrativ leder, og det er stor frihet innenfor denne rammen til å velge ledelsesstruktur. I forarbeidene knyttet til reformen, som uttrykt i Ot.prp. 47 (2005-2006), omtales effektivitetskravet og lederfunksjonene i kontorene. Profesjonalisering av lederrollen blir imidlertid ikke omtalt, slik at det gis ingen anvisning på hva man mener om innholdet i rollen som leder, eller at lederrollen skal utøves likt i alle kommunene. Ledere blir ansatt på kontrakt nært knyttet til resultatkrav. Det er altså fritt å velge én eller to ledere av NAV-kontorene, slik det beskrives i forarbeidene, og beskrivelsen av innholdet i lederrollen må skje i det enkelte kontor (Dyhr-Nielsen 2006).

Albrigtsen (2011) drøfter i sin masteroppgave spørsmålet «hvordan lykkes som NAV-leder?» Fokus for studien er NAV-lederens rolle i organisasjonen. Studien finner positive trekk ved at linjene fra direktorat til fylkesledd oppleves relativt korte, slik at viktige beslutninger, nødvendig informasjon og avgjørende tilbakemeldinger utveksles på en hensiktsmessig måte.

NAV-lederne opplever at støttefunksjonene på fylkeskontoret gjør arbeidet enklere for dem. Opplevd støtte fra blant annet kommunikasjonsrådgiver og avdeling for fag og utvikling illustrerer at NAV-lederen ikke er alene og uten støtte i organisasjonen. Imidlertid må enkelte rammebetingelser være på plass for at man skal kunne lykkes som NAV-leder, i tillegg til at det kreves mye av den enkelte leder. Ressursspørsmålet er sentralt, og samtlige informanter snakker om at oppgavene kan løses dersom de har tilstrekkelig med menneskelige ressurser. Dersom ikke NAV-kontorene bemannes etter faktisk behov, er det ikke mulig å yte bedre service, oppnå de etterspurte resultater, eller håndtere alle nye kompetansekrav. NAV-lederne i undersøkelsen sier at det er mulig å lykkes som leder dersom en satser alt på resultater, og lar målstyringen og resultatfokuset råde. Imidlertid mener de fleste av informantene at dette ikke er godt nok, og de beskriver det å lykkes som noe langt mer enn dette.

Studien viser også at medarbeiderperspektivet er viktigst for flere av dem, som tydelig finner mening i å utøve lederrollen når de ser at medarbeiderne er fornøyde og får brukt sin kompetanse på en god måte. Dette leder igjen til at brukerne får bedre tjenester og blir møtt med respekt på NAV-kontoret, noe lederne er opptatte av. Krav om oppmøte i diverse lederfora betegnes av alle informantene som tidstyver, og det er et uttrykt ønske fra alle at NAV i framtiden bør få én styringslinje, noe som ifølge dem vil være en forutsetning for å lykkes. Krysspress, spennvidde og den todelte styringslinjen ser i følge Albrigtsen ut til å ha medført stor slitasje på lederne (Albrigtsen 2011).

Alm Andreassen (2007) viser at i kontorer med enledermodell vurderes samarbeid og oppgaveløsning mer positivt, sammenlignet med kontorer med toledermodell. Som del av den pågående NAV-evalueringen viste en undersøkelse fra 2008 at lederne i de nye NAV-kontorene ikke hadde faglig ekspertise på alle de tre fagområdene de hadde ledelsesansvar for (Alm Andreassen 2008). I de tidligere etatene skulle lederne ha tung faglig kompetanse. NAV lokalt har således med NAV-reformen beveget seg fra fagledelse mot ”general management”, noe som innebærer et skifte fra å vektlegge leder som faglig ekspert til å vektlegge allmenn lederkompetanse, både på kontorledernivå og i stor grad også på mellomledernivå. I prosessen man har vært igjennom har det vært viktig at ledere har egenskaper som hjelper dem å tåle utfordringene, heller enn at fagekspertise bør være den sentrale lederkompetansen. NAV-kontorets leder drifter ikke først og fremst en faglig virksomhet, men driver en utviklingsprosess i en krevende situasjon. Lederne hviler på medarbeidernes fagkompetanse,

og flere ledere uttrykker stor tillit til sine medarbeidere, hvorav flere har lang erfaring og tung kompetanse. Lederne gir medarbeiderne stor frihet og selvstendighet (Alm Andreassen 2008).

Klemsdal (2011) viser at de lokale NAV-lederne har spilt en nøkkelrolle som utviklingsledere under innføringen av NAV-reformen. Deres hovedoppgave er å skape sammenheng i det nye NAV-kontoret, og sørge for at implementeringen går sin gang. De lokale oversettelsesprosessene av reformen har vært omfattende, og organisert som formelle prosjekter hvor medarbeidere har vært involvert i å utarbeide lokalt tilpassede planer og prinsipper for sine nye kontorer. Klemsdal viser at ansatte og ledere har virket uforberedte i det NAV-kontoret åpnet, og mye har ikke svart til forventningene. Når kontorene i tillegg mistet verdifull kompetanse til nyopprettede forvaltningsenheter, økte oppgavemengden betraktelig. Det kan skilles mellom lederne som jobber med å få kontoret til å fungere med utgangspunkt i hensynet til de enkelte ansatte, og de som gjør justeringer på et mer overordnet plan. En måte ledere har gjort grep på for å tilrettelegge for en lokal utviklingsprosess, er gjennom å skjerme de ansatte fra trykket av ulike styringsimpulser ovenfra. Slike strategier har handlet om å gjøre situasjonen håndterbar for de ansatte og slik sett få den til å fungere. Man så at ledere i den første fasen etter oppstart av kontoret vendte fokus bort fra reformen og mot håndteringen av situasjonen, med mål om å skape sammenheng i den nye arbeidssituasjonen og sørge for at den begynte å fungere i praksis (Klemsdal 2011).

I sin masteroppgave i verdibasert ledelse studerer Fauske (2009) tre kontorer som har enledermodell. Lederne er altså ansatt i enten stat eller kommune, men rapporterer begge veier, noe som de synes er en tidkrevende oppgave i tillegg til å være der for ansatte. Lederne uttrykker at de har tillit til de ansattes kompetanse, men at det kan være ressurskrevende når ansatte forventer faglig ekspertise fra lederen i kompliserte saker. De ansatte i Fauskes undersøkelse er selv delte i synet på om manglende fagkompetanse hos lederne er et hinder eller ikke for en integrert oppgaveløsning (Fauske 2009).

Monkerud (2008) undersøkte hvilke løsninger som ble valgt ved de lokale NAV-kontorene, og fant per 2008 at det var en tendens til å velge fullt ut enhetlig ledelse, men at særlig de store byene gjerne valgte en form for todelt ledelse. Det var også en tendens til at de største kommunene i mindre grad avtalefestet at leder skulle være ansatt i staten. Det var de mest sentralt beliggende kommunene som i størst grad satset på kommunale ledere. Det er mulig at dette mønsteret reflekterer en større velferdskompetanse hos store og sentrale kommuner, noe

som igjen ansporer til at kommunene ønsker å sitte i førersetet. På den andre siden kan det gjenspeile et annet forhold – at de minst sentrale kommunene opplevde det sterkeste totale «problempresset», og at staten ved NAV fylke i disse tilfellene insisterer sterkere på å lede an i særlige problemområder, med bakgrunn i at reformen som tydeligst er motivert i de statlige oppgavene (arbeidslinja) (Monkerud 2008).

Oppsummering:

- De fleste kontorene med enhetlig ledelse har en leder med statlig bakgrunn.
- De store byene valgte ofte todelt ledelse. Det var også en tendens til at de største kommunene i mindre grad inngikk avtale om at leder skulle være ansatt i staten.
- Lederne i de nye NAV-kontorene hadde ikke faglig ekspertise på alle de tre fagområdene de hadde ledelsesansvar for, til forskjell fra situasjonen før NAV reformen.
- Kontorer med enhetlig ledelse var kommet lengre i integrasjonsprosessen sammenlignet med kontorer med todelt ledelse. Omstillingen hadde gått raskere og tilsynelatende enklere ved de små kontorene.
- Til tross for at kontor har enledermodell, med ledere som er ansatt i enten stat eller kommune, må de rapportere begge veier, noe som er en tidkrevende oppgave i tillegg til å være der for ansatte.
- Den todelte styringslinjen har medført slitasje på lederne.
- Ledere skal operere i to systemer og være lojale mot begge. Samtidig skal innsatsen fra de to linjene koordineres ut mot brukerne, slik at tjenestene blir tilbudt integrert.
- Stat og kommune er ment å være likeverdige, men de er det ikke. NAV lederne forholder seg dermed ikke likt til sine to ledere, og NAV-lederens dobbeltrolle er en svært krevende rolle.
- Lederne uttrykker at de stoler på de ansattes kompetanse, men at det kan være ressurskrevende når ansatte forventer faglig ekspertise fra lederen i kompliserte saker.

2.2 To styringslinjer. Erfaringer med egen styringslinje for stat og kommune

Askim og Fimreite (2008) diskuterer de to styringslinjene i NAV og viser til at en slik organisering er utfordrende for dem som skal inngå i organisasjonen. Potensielle problemer knyttet til partnerskapsideen ble underkommunisert i planleggingsfasen. Utfordringer for partnerskapsmodellen sett fra sentrale myndigheters ståsted knytter seg til effektivitet og vilkårlighet. Fra et statlig perspektiv kan mangel på en klar styringsstruktur, variasjonen når det gjelder organisering av hvert enkelt kontor, og det faktum at man må forhandle seg frem til løsninger med kommunene, bidra til ineffektivitet. De to statlige aktørene har særlig store problemer knyttet til å akseptere lokal praksis med skjønnsutøvelse, da det var mindre vanlig med skjønnsutøvelse i den tidligere Trygdeetaten og Aetat. Det er da utfordrende å måtte ta lokale forhold inn i vurderingene, all den tid man ikke var vant til å måtte gjøre dette tidligere. Kommunale etater frykter på sin side «kolonisering», det vil si en følelse av at staten strammer grepet og begrenser kommunal selvstendighet (Askim og Fimreite 2008).

Storvik (2010) viser til at partnerskapet fører til at den tradisjonelle hierarkiske oppbygningen innenfor arbeids- og velferdsområdet brytes opp, noe som skaper enkelte styringsutfordringer knyttet til eksempelvis samordningen mellom to eiere, utvikling av statlig og kommunalt tjenestetilbud, målstyring, lokale prioriteringer, personellmessige utfordringer, økonomistyring og komplekse rapporteringsregimer. Ledere må rapportere til to eiere, noe som begrenser styringskapasiteten denne har lokalt. Dobbeltarbeidet oppleves tidvis som problematisk for NAV-leder og øvrige ansatte ved NAV-kontorene. Samstyringen bringer også med seg nye muligheter, for eksempel knyttet til ivaretagelsen av lokaldemokratiets interesser og muligheten for å utvikle og forbedre statlige og kommunale tjenester i fellesskap.

Ifølge Nyhuus og Thorsen (2007) er det den horisontale kontakten i organisasjonen som skal legge til rette for integrering. Alt skal løses i dialog, men kommer man ikke utenfor de vertikale linjene blir medarbeiderne frustrerte, og det vil etterspørres en felles oppdragsgiver. Videre er det vanskelig å styre og integrere en tjeneste gjennom to linjer, allianser mellom aktører fra ulike sektorer og instanser på ulike nivåer krever flernivåstyring, og samspill mellom ulike spesialiseringsformer og samordningsmekanismer for å oppnå en integrasjon av

innsats og virkemidler. Samspillet kan oppstå vertikalt og horisontalt i alliansene, og kan gir helt spesielle utfordringer i forhold til styring. Informantene i denne undersøkelsen pekte på det spesielle med å styre i to linjer når de beskrev partnerskapet – de mente det er krevende, både i forhold til tidspresstet og manglende kompetanse i forhold til å lede en slik modell. Konklusjonen er ifølge Nyhuus og Thorsen at det mest spesielle med å styre og integrere en tjeneste mellom to linjer er konflikten som følger av det å ha for lite tid til å gjøre alt. Å drive NAV-kontor ut fra vertikale linjer alene er utfordrende. I en presset situasjon kreves gode horisontale forbindelser, hvor partene kan samkjøre sine krav. Dersom ikke dette samkjøres, blir NAV-lederens lojalitet til begge styringsledd satt på store prøver. Det horisontale er det essensielle med partnerskap, forbindelser må etableres og gjøres gode i velstandstider. Kommunikasjon er altså det essensielle i forhold til NAV partnerskapets absolutte krav med hensyn til vertikale og horisontale forbindelser (Nyhuus og Thorsen 2007).

Om partnerskapsmodellen konkluderer Fimreite og Lægreid (2008) med at den valgte partnerskapsmodellen i NAV er en hybrid organisasjonsform mellom hierarki og nettverk. Et dilemma i partnerskapet er ifølge Fimreite og Lægreid hvordan man oppnår vertikalt ansvar og kontroll innenfor arbeids- og velferdsetaten, og samtidig kunne beholde lokal autonomi på politikkområdet. Tvetydigheter i den foreliggende modellen stiller samspillet mellom vertikal og horisontal samordning overfor store utfordringer, og det gjenstår å se hvordan partnerskapsmodellen i praksis avveier hensynet til vertikalt ansvar oppover mot sentrale myndigheter, og hensynet til ansvar overfor kommunalt folkevalgte organ og mellom sektoriell og territoriell spesialisering (Fimreite og Lægreid 2008).

I et notat fra NAV-evalueringen reises tvil om partnerskapet i NAV kan sies å være en innovasjon på den måten at det er en ny løsning på et gammelt problem (Fimreite 2011). Partnerskapet kan derimot representere en type kvasiløsning som tillater at gamle måter å gjøre ting på kommer til overflaten, og kan således være en løsning som i seg selv skaper nye utfordringer. For at reformer i velferdsstaten skal være bærekraftige må de representere endelige løsninger på reelle politiske problemer, og det kan i følge Fimreite se ut til at kvasiløsninger fort blir avslørt gjennom måten de blir fylt med innhold. En underliggende politisk kontrovers vil med det komme opp igjen. Selv i 2011, når reformen har fått noen år på å gå seg til, mener Fimreite at det er for tidlig å konkludere om hvorvidt partnerskapet i NAV er en innovasjon på den måten at man gjennom det oppnår de oppsatte reformmål. Dette fordi effekter av partnerskapet på tjenestetilbudet ikke er systematisk studert (Fimreite 2011).

Bamrud (2010) undersøkte i sin masteroppgave partnerskapet som en nyskaping innen oppgaveløsning i offentlig sektor. Studien satte søkelyset på hvorvidt dette er en organisering som gir økt effektiviteten i velferdsforvaltningen eller ikke, og om partnerskapet i NAV er til hinder for å nå målene i reformens målsetting og økt effektivitet i velferdsforvaltningen. For å belyse problemstillingen ble det gjennomført en kvalitativ intervjurunde med utvalgte NAV-ledere. Bamrud konkluderer også med at partnerskapet i NAV er for nytt til å trekke entydige konklusjoner om økt effektivisering. Spørsmålet om en eller to styringslinjer er ifølge Bamrud (2010) kontroversielt. Hennes funn indikerer at det ikke er de to styringslinjene i seg selv som er problemet, men dobbeltheten i form av flere fagsystemer. Denne dobbeltheten ville ifølge Bamrud trolig ikke vært annerledes dersom det i dag hadde vært én styringslinje, og det jobbes med et nytt datasystem som skal ivareta disse utfordringene. Likevel vil det være interessant å se resultater for de kontorene som har todelt ledelse, opp mot de som har enhetlig ledelse for å undersøke om det egentlig er reformens hovedinnhold med fokus på lov og virkemiddel for endring som er mest ressurstappende, og ikke de to styringslinjene i praksis (Bamrud 2010).

Alm Andreassen og Reichborn-Kjennerud (2009) viser i en undersøkelse av pilotkontorene i NAV at den mest vanlige modellen for organisatorisk integrering er å kombinere tverrfaglig organisering og teamarbeid med at medarbeiderne skal dekke hovedsakelig hele kontorets tjenestespekter, og omlag en fjerdedel av medarbeiderne jobbet på dette tidspunktet innenfor alle tjenestoområdene i NAV.

Thoresen (2011) undersøker i sin masteroppgave hvordan arbeidsdelingen og samhandlingen mellom NAV-kontorene og forvaltningsenhetene fungerer, og hvilke faktorer som påvirker denne samhandlingen. Thoresen finner at vurderingen av samhandlingen hos de ansatte ved NAV-kontorene påvirkes av organisasjonens formelle og fysiske struktur og organisasjonskultur. I forvaltningsenhetene, derimot, påvirkes ansattes vurdering av samhandlingen av organisasjonens formelle, fysiske og demografiske struktur (Thoresen 2011).

Gjennom en casestudie av partnerskapet mellom en kommune og den statlige NAV-etaten undersøker Syversen (2011) muligheter og utfordringer. Kontoret som inngår som case er et av de større NAV-kontorene i Norge. Ved hjelp av en gjennomgang av annen forskning om

partnerskap undersøker forskeren i tillegg betingelser som er nødvendige for å utvikle bærekraftige partnerskap, i betydningen varige partnerskapsrelasjoner. Selv om det er vanskelig å konkludere med en suksessoppskrift for alle partnerskap, kan det argumenteres for at det finnes noen temaområder som må håndteres i de fleste partnerskap (Syversen 2011). Studien viser at de lokale rammene ved dette NAV-kontoret dannet gode forutsetninger for et velfungerende og bærekraftig partnerskap, men disse forutsetningene er likevel ikke tilstrekkelige. Resultatene viser at overordnede nivåer i større grad må ta konsekvensene av at NAV-kontorene driftes i et partnerskap, både med hensyn til kommunikasjon med underordnede ledd, i forbindelse med styrings- og rapporteringsrutiner, og i forbindelse med overføring av tilstrekkelig myndighet til de lokale partene og dermed til partnerskapet. På denne måten kan partnerskapet og fordelingen av oppgaver mellom stat og kommune beholdes. En eventuell enhetlig styringslinje vil redusere kompleksiteten i styringen, men vil ikke nødvendigvis løse samordningsutfordringene i arbeids- og velferdsforvaltningen som NAV-reformen ble iverksatt for å løse. Det sies gjerne at de sterke sidene ved kommunal forvaltning er knyttet til at den er sterk på lokal og individuell tilpasning av tjenester. Kommunale tjenester ved NAV-kontorene åpner dørene til andre kommunale tjenester, og blir sett på som prioriterings- og kostnadseffektiv tjenesteyting. Den statlige forvaltningens sterke sider er knyttet til blant annet standardisering. Kommunalisering av NAV-kontorene vil i følge Syversen kunne medføre en større forskjell i behandlingen av brukere mellom NAV-kontorer. Iverksettelsen av et likeverdig partnerskap mellom stat og kommune om det lokale NAV-kontoret er utvilsomt et vanskelig prosjekt, men partenes opplevelse av transaksjonskostnader ved partnerskapet må vurderes opp mot eventuelle positive konsekvenser av partnerskapet for brukernes opplevelse av en velfungerende arbeids- og velferdsforvaltning (Syversen 2011).

Karlsen (2011) studerte i sin masteroppgave fra 2011 organiseringen på det lokale nivået og samarbeidet mellom stat og kommune i NAV-kontorene. Dette er en kvantitativ analyse som ser på variasjonen i antall sosiale tjenester som ble lagt til NAV-kontorene rundt i landet. Karlsen har studert valg av organisasjonsløsninger, og forklaringer på variasjonen i sosiale tjenester som legges til NAV. Tidsperiode for studien er 2006-2010(11), som er tidsperioden for forhandlingene og utforming av samarbeidsavtalene. De færreste NAV-kontorer har minimumsløsninger når det gjelder organiseringen av sosiale tjenester. De fleste NAV-kontorer har flere tjenester enn de er pålagt, og en stor andel har rusbehandling, boligvirkemidler, flyktingetjenesten og gjeldsrådgivning (Karlsen 2011). Studien viser at

slike tjenester henger naturlig sammen med tjenester som inngår i minimumsløsningen, fordi de ofte forvaltes av samme type profesjon, og fordi man i stor grad hjelper de samme personene innenfor de forskjellige tjenestene. Studien viser at kommunestørrelse og kommuneøkonomi har hatt betydning for antall tjenester som legges inn i NAV. Mindre kommuner har i større grad lagt inn flere sosiale tjenester i NAV enn større kommuner, og kommuner med færre frie inntekter har også lagt inn flere oppgaver i NAV. Funnene indikerer at hensyn til kapasitet og tilgang på ressurser har vært styrende for kommunene for valget av hvilke oppgaver som legges inn i Nav. Innholdet i samarbeidsavtaler gjenspeiler ikke nødvendigvis lokale problemsituasjoner eller ulike politiske interesser. Tidligere organisering av sosialkontoret påvirker ikke antall sosiale tjenester som blir lagt til NAV (Karlsen 2011).

I en evaluering av pilotprosessen i NAV studeres erfaringene knyttet til etableringen av de første lokale NAV-kontorene (Alm Andreassen m.fl. 2007). Fokus er integreringsprosessen mellom stat og kommune, det vil si de to statsetatene og den kommunale sosialtjenesten, og kommunenes involvering i utviklingsprosessen. Undersøkelsen viste at de ansattes erfaringer med etableringen varierte i forhold til tidligere arbeidssted, og i forhold til den ledelsesmodellen de ved undersøkelsestidspunktet jobbet under. Analysene viste at arbeidsmiljø i liten grad hadde blitt bedre etter sammenslåingen, og få hadde opplevd å ha reell innflytelse i prosessen. Ansatte med statlig bakgrunn var etter et halvt års pilottid mer fornøyd med reformen så langt, sammenlignet med de tidligere kommunalt ansatte. Kontorer med enhetlig ledelse var kommet lengre i integrasjonsprosessen sammenlignet med kontorer med todelt ledelse. Omstillingen hadde gått raskere og tilsynelatende enklere ved de små kontorene. Selv om det var en del som gjensto i forhold til å få på plass brukeroversikter, tjenesteinnhold, arbeidsprosesser og samarbeid, hadde det blitt enklere å finne brukerløsninger, og det var blitt bedre samarbeid på tvers av tidligere etatsgrenser. Likevel savnet ansatte samarbeidet med sine tidligere etatskolleger. Funn fra en undersøkelse blant ordførere og rådmenn viste at de generelt var positive til reformen, men flere ga uttrykk for at statens rolle hadde blitt for dominerende, og at dette gikk på bekostning av kommunenes innflytelse (Andreassen m.fl 2007).

IRIS (International Research Institute of Stavanger) og Uni Røkkansenteret gjennomfører FoU-prosjektet "Hvis kommunene ikke fantes", på oppdrag av Kommunenes sentralforbund (KS). I et arbeidsnotat som dokumenterer første fase i prosjektet, gjennomgår Fjær mfl. (2011) forskningslitteratur om tre reformer siste ti år – sykehusreformen, rusreformen og

NAV-reformen – som på ulikt vis har hatt innflytelse på kommunenes oppgaver og handlingsrom. Notatet inneholder også en kunnskapsstatus om resultater av NAV-reformen. Reformen som NAV-reformen danner grunnlag for diskusjoner om demokrati på flere nivåer (Fjær m.fl. 2011). Politiske beslutninger og styring omfatter i større grad styring av faglig virksomhet og skjønnsutøvelse i tjenestene, og gjennom reformer og ny lovgivning styres tjenestene i retning av bedre koordinering og brukertilpasning. Brukermedvirkning er et vesentlig demokratisk element i reformene, fordi det gir brukere av tjenestene mulighet til økt innflytelse. Relasjonen mellom stat-kommune i NAV-reformen var forutsatt preget av likeverdighet, noe som innebærer at lokale hensyn skal være inkludert som en sentral verdi. Partnerskapsmodellen forutsetter at partene nærmer seg hverandre i en partnerskapsrelasjon. Flere studier har vist at KS har lite reell makt i forhandlingene om partnerskapet, og i praksis har kommunene måttet rette seg etter staten sentralt. Fordi dette partnerskapet er uttrykk for flernivåstyring, som involverer et mangfold av statlige og kommunale aktører og relasjoner fra nasjonalt og lokalt nivå, blir partnerskapet påvirket av prosesser på overliggende nivå. Dette kan gjøre ansvarsforholdet mellom stat og kommune i NAV uklare, på tross av gode intensjoner om avtalen om et likeverdig samarbeid (jfr. Lunden 2008, Fjær m.fl. 2011).

En studie av Grung (2008) viser at det er utfordringer knyttet til generalistrollen i NAV, som særlig angår dem som arbeider i mottaket. Det kreves nå at disse medarbeiderne har oversikt og kontroll over tre forskjellige fagfelt. De uttrykte frustrasjon over sin situasjon og følte at de manglet kompetanse for å kunne gjøre en god jobb. De oppfattet også at brukerne hadde høye forventninger til hva de skulle få hjelp til på NAV-kontoret. Disse forventningene var basert på brukernes erfaringer før reformen, men også basert på reformens slagord om at man nå skulle få hjelp til alt på ett sted – «en dør inn». De som jobbet i team uttrykte derimot ikke behov for økt kompetanse, da de i stor grad utførte de samme arbeidsoppgavene som tidligere. Dette virker noe rart da reformens intensjoner var at alle i NAV skulle tenke nytt. Det er dermed et paradoks at bare de som jobbet i mottak opplevde at de tenkte nytt (Grung 2008).

Helgøy, Kildal og Nilssen (2011 a, b) har undersøkt om, og eventuelt hvordan, en ny yrkesrolle utvikles i NAV, på tvers av gamle etatsskiller. Undersøkelsen ble gjennomført i 2008-2009. Resultatene viser at det i praksis knytter seg problemer til idealet om en veiledningsrolle i NAV som er forankret i en generalistmodell. Problemer kan knyttes dels til den organisatoriske kompleksiteten som følger etatsintegreringen, og de krav til effektivitet som følger med, og dels må problemene forstås med utgangspunkt i særegenhetene som ligger

i de gamle etatenes institusjonaliserte yrkesroller. En hovedutfordring for kontorene synes å være å balansere generalistkunnskap og spesialistkunnskap i forhold til idealet om at kunnskap fra alle tre etater skal danne en ny type overordnet kunnskap. Dette idealet indikerer en felles yrkesrolle. Spenninger som ligger implisitt i de nye spesialiserings- og koordineringsprinsippene i NAV dreier seg blant annet om den vertikale spesialiseringen som legger opp til en tilnærmet rendyrket veilederrolle ved det lokale NAV-kontoret, mens saksbehandlerrollen blir rendyrket ved forvaltningsenhetene. Som følge av horisontal spesialisering og koordinering oppstår spenninger mellom arbeidsoppgaver, særlig mellom etablerte arbeidsmåter som forvaltning av regelverket, og den ønskede dreiningen mot aktiv oppfølging av brukere. Disse to prinsippene ser ikke ut til å være forenlige. Det er dessuten organisatorisk utfordrende å etablere en veilederrolle basert på en generalistmodell, og på samme tid ivareta produktivitets- og effektivitetskrav som må innfris. De sterkeste spenningene finner man i forholdet mellom organisering av arbeidsoppgaver og de ansattes kompetanse på lokale NAV-kontorer.

Etablering av en felles yrkesrolle utfordrer institusjonaliserte verdier og handlingsmåter knyttet til de tidligere yrkesrollene i etatene, og mange ansatte føler at deres egen profesjons- og fagkompetanse blir nedvurdert i forhold til generalistmodellen. Med andre ord føler de at faglige idealer blir tilsidesatt i det nye systemet. Denne kritikken kommer særlig fra tidligere trygdefunksjonærer og sosialarbeidere som mener at nye mål knyttet til arbeid og aktivitet medfører at resultatoppnåelse muligens blir viktigere enn sosiale rettigheter, lovregler og hierarki i koordinering av arbeid på NAV-kontoret. En etablert rettighetskompetanse fra trygdeetaten kommer eksempelvis i konflikt med veilederrollen, og for sosialarbeiderne innebærer generalistmodellen en utfordring med hensyn til egen profesjonsidentitet. Devalueringen av egen kompetanse som ansatte opplever, har altså en sammenheng med tap av autonomi og ansvar (Helgøy m.fl. 2011 a, b).

Rødelsvs (2008) masteroppgave i sosialt arbeid fra 2008 tar for seg brukernes forventninger til, og erfaringer med, NAV. Brukerne ønsker seg en fast saksbehandler, og forventer at denne har fagkunnskaper som de etterspør. Personer med sammensatte behov og med ytelser fra ulike områder i NAV-kontoret har særlig behov for koordinering. Rødelsvs undersøkelse viser imidlertid at brukere sjelden engasjerer seg for å si fra om forhold ved organiseringen som de synes er problematisk, noe som kan ha sammenheng med rollen som bruker, og avhengighet av et system hvor de ikke opplever å ha myndighet til å påvirke. Fordi sosialt arbeid skal bidra

til motivering og mobilisering av ressurser hos brukere, er det problematisk at NAV har en så lang vei å gå i forhold til å arbeide helhetlig og koordinert. Det er et tankekors at mens de ansatte opplever omfattende endringer i NAV, merker brukerne bare i liten grad forandringer i form av økt koordinering, brukermedvirkning og tettere oppfølging. En helhetlig tjeneste synes å være vanskelig å få til (Rødeltv 2008).

Oppsummering:

- Partnerskapsmodellen forutsetter at partene nærmer seg hverandre i en partnerskapsrelasjon. Flere studier har vist at KS har hatt lite reell makt i forhandlingene om partnerskapet, og i praksis har kommunene måttet rette seg etter staten sentralt.
- Utgangspunktet for et partnerskap er at partene har forskjellige ressurser, og at man oppnår en gevinst ved å bringe disse ressursene sammen.
- Fordi partene har ulike hensikter og mål, kan det imidlertid være vanskelig å forplikte seg til et felles overordnet mål for partnerskapet.
- Todelt styringslinje skaper dobbeltarbeid.
- Vertikal og horisontal samordning og kontroll skaper problemer.
- Kommunikasjon er essensielt i forhold til NAV-partnerskapets krav med hensyn til vertikale og horisontale forbindelser.
- Den todelte styringslinjen har medført slitasje på lederne.
- Ledere skal operere i to systemer og være lojale mot begge. Samtidig skal innsatsen fra de to linjene koordineres ut mot brukerne, slik at tjenestene blir tilbudt integrert. Stat og kommune er ment å være likeverdige, men de er det ikke. NAV lederne forholder seg dermed ikke likt til sine to ledere, og NAV-lederens dobbeltrolle er en svært krevende rolle.
- Krav om oppmøte i diverse lederfora betegnes som tidstyver, og det er et uttrykt ønske fra endel om at NAV i framtiden bør få en styringslinje
- Partnerskapet fører til at den tradisjonelle hierarkiske oppbygningen innenfor arbeids- og velferdsområdet brytes opp, noe som skaper enkelte styringsutfordringer knyttet til eksempelvis samordningen mellom to eiere, utvikling av statlig og kommunalt tjenestetilbud, målstyring, lokale

prioriteringer, personellmessige utfordringer, økonomistyring og komplekse rapporteringsregimer.

- Tvetydigheter i den foreliggende modellen stiller samspillet mellom vertikal og horisontal samordning overfor store utfordringer.

2.3 Likeverdighet i partnerskapet. Er partnerskapet mellom kommune og stat likeverdige?

Masterstudien til Dahle (2008) viste at staten oppfattes som maktsentrum i forholdet mellom stat og kommune, og at staten dikterte kommunene i NAV. Dahle undersøkte hvorvidt styringsnettverket i NAV representerer noe nytt i forholdet mellom stat og kommune. Datagrunnlaget i undersøkelsen var intervjuer med informanter fra stat, kommune og KS. Forhandlingsaspektet og spørsmålet om en ny status i relasjonen er spesielt tydelige indikatorer på at forholdet mellom stat og kommune fremdeles er preget av at det er staten som har makten. Den ene parten, KS, mente at det ikke var reelle forhandlinger i styringsnettverket, men at det dreide seg om konsultasjon. Dahle fant med andre ord at relasjonene i styringsnettverket ikke var likeverdige. Det er staten som har makt, noe som har sammenheng med statens posisjon som lovgiver og innehaver av myndighet til å «statliggjøre» sosialtjenesten. Konklusjonen er at styringsnettverket ikke representerer noe nytt, men er en videreføring av det tradisjonelle forholdet mellom stat og kommune. Dahle undersøkte videre om deltakelse i styringsnettverket i NAV ville ha implikasjoner for kommunesektoren.

Reformen innebærer en relativt sterk integrasjon som følge av det tette samarbeidet som er forutsatt mellom stat og kommune, noe man kunne se for seg at ville gå ut over norske kommuners handlefrihet. Dahles studie viser imidlertid at kommunal autonomi ser ut til å bli ivaretatt av NAV, og respondentene oppfatter balansegangen mellom integrasjon og kommunal autonomi som vellykket. Men for begge disse problemstillingene spiller konteksten en stor rolle til at det bør overses. Alle parter ser ut til å være klar over, og bevisst på, at det er staten som er «storebror», med større ressurser til rådighet både i form av økonomi og ansatte. Dahle spør om styringsnettverket kan oppfylle rammeavtalens mål om

likeverd, så lenge stat-kommune-forholdet utenfor styringsnettverket fremdeles er tradisjonelt og hierarkisk ordnet (Dahle 2008).

En studie av Dyhr-Nielsen (2007) viste at det innad i de kommunale NAV-kontorene ble partnerskapet beskrevet som likeverdig mellom stat og kommune, en intensjon som nedskrives i avtaler mellom kommune og stat (NAV-fylke). Likeverdighet kan imidlertid vanskelig ses som oppnådd i det bare 30 prosent av berørte i reformen kommer fra kommunene og sosiale tjenester, mens de resterende 70 prosent kommer fra staten via NAV-arbeid og NAV-trygd (per 2007). Det forpliktende samarbeidet mellom kommune og stat er presisert å være et samarbeid mellom likeverdige instanser. Kommuneundersøkelsen 2006 viste at ordførere og rådmenn var positive til reformen, og det fremkom på det tidspunktet ikke spørsmål vedrørende likeverdigheten. Reformen var jo imidlertid på dette tidspunktet ikke gjennomført i de fleste kommuner. Et annet funn er at det oppfattes som en trussel at det bare er én styringslinje fra staten. I den tidlige fasen så man at tidligere ledere innen trygd og arbeid fikk mange av de lokale lederstillingene i NAV-kontorene. I de mindre kommunene var det i denne tidlige fasen gjerne en leder for hele NAV-kontoret, som i stor grad så ut til å komme fra staten. I større kommuner var det mer ulikt om man valgte en eller to ledere, en statlig og en kommunal. Gjennomføringen av NAV-reformen er utfordrende fordi samtidig som sammenhengen mellom krav til ledelse, resultatmål og delegering skal innfris, skal organisasjonen fremstå som enkel, fleksibel og effektiv. Det skal være en lærende organisasjon og resultatene skal måles i forhold til brukernes tilfredshet.

Masterstudien til Lunden (2008) viser til tre aspekter som er sentrale for det lokale partnerskapet. Det første er føringer fra staten sentralt, som påvirker likeverdigheten mellom staten og kommune på lokalt nivå. Det andre aspektet er at staten er den som er informasjonsleverandør og den som sitter med merparten av ressursene og kompetansen. Det tredje aspektet er samhandlingen mellom staten sentralt og KS, hvor KS har hatt lite reell makt i forhandlingene. Dette har ført til at staten oppleves som «storebror» av kommunene. Fimreite (2011) konkluderer med at det er for tidlig å ha en endelig mening om hvorvidt partnerskapet i NAV er en innovasjon på den måten at man gjennom det når de oppsatte reformmål. Studien konkluderer også med at effekter av partnerskapet på tjenestetilbudet ikke er systematisk studert.

Storvik (2010) viser at partnerskapsmodellen mellom kommune og stat i NAV skaper utfordringer knyttet til samstyring, blant annet fordi de to eierne – kommune og stat – kan ha ulike visjoner for arbeids- og velferdsområdet i kommunen, og de kan ha ulike prioriteringer. Den kommunale organisasjonsfriheten medfører ulikheter i det kommunale tjenesteinnholdet fra kommune til kommune, og enkelte mener dette er med på å ta fokus fra arbeids- og aktivitetslinja i NAV. Enkelte informanter beskriver partnerskapsmodellen som en ”godværsmodell”, som fungerer godt så lenge stat og kommune er enige om mål og middel, men at en vil støte på problemer når det oppstår uenighet. Særlig vil det kunne være krevende å løse problemer som ikke skal reguleres i drifts- og samarbeidsavtalene mellom eierne. Partnerskapet fører til at den tradisjonelle hierarkiske oppbygningen innenfor arbeids- og velferdsområdet brytes opp, noe som skaper enkelte styringsutfordringer knyttet til eksempelvis samordningen mellom to eiere, utvikling av statlig og kommunalt tjenestetilbud, målstyring, lokale prioriteringer, personellmessige utfordringer, økonomistyring og komplekse rapporteringsregimer. Ledere må rapportere til to styringslinjer, noe som begrenser lederens lokale styringskapasitet. Dobbeltarbeidet oppleves tidvis som problematisk for NAV-leder og øvrige ansatte ved NAV-kontorene (Storvik 2010).

Resultater fra en pilotstudie gjennomført i Agderfylkene (Dyhr-Nielsen 2006) viste at det i flere kommuner ble uttrykt bekymring for likeverdigheten. Prinsippet om likeverdighet var uttrykt i tidligere forarbeider om reformen, men man fryktet at det var mindre fokus på det i senere arbeider fra sentrale myndigheter. Det var av stor betydning at kommunene skulle kunne delta på like vilkår som staten. Rammeavtalen mellom KS og staten om samarbeidet i NAV-kontorene setter likeverdighet på dagsorden, men beskriver ikke i særlig grad hva dette betyr. Avtalen avklarer i stedet prinsipper og lokale avtaler som skal føre til likeverdighet på det lokale plan (Dyhr-Nielsen 2006).

Fimreite (2008) spør hvilke konsekvenser et partnerskap basert på sidestilt myndighet i en lovpålagt relasjon vil ha. Det at relasjonen er lovpålagt betyr ikke nødvendigvis at relasjonen er tvangsmessig eller mistillitsbasert, men det kan ligge en oppfatning av at relasjonen *kan* være det, eller utvikle seg til å bli det. Når det gjelder NAV-reformen har tendensen vært at så lenge «godværet» råder og partene som utgjør partnerskapet er enige, er det lett å gjennomføre prinsippet om å være sidestilt. Ved uenigheter vil imidlertid den parten som har den formelle makten kunne overkjøre den andre parten, og sidestilling og likeverdighetsprinsipper vil da ha liten reell betydning.

Fimreite (2008) finner at utviklingstrekk på sentralt hold i forhold til partnerskapet indikerer at det er vanskelig for staten å leve med tvetydighet når det gjelder sektor/tjenestoområde lokalt. Partnerskapet i NAV er lovpålagt og representerer på den måten i seg selv en form for nasjonal integrasjon, det fins et i hver kommune, og utformingen av partnerskapet representerer en konsesjon til en lokal organisasjonsfrihet som tidligere har vist seg å føre til lite annet enn strengere statlig regulering. Fimreite spør om en horisontal sidestilling gjennom partnerskap er mulig og også ønskelig i produksjonen av noen av velferdsstatens viktigste tjenester. Uklare styringslinjer og ansvarsforhold er trekk som litteraturen fokuserer på som problematiske i forhold til partnerskap. Det var imidlertid for tidlig å konkludere i forhold til spørsmålet om partnerskapsmodellens egnethet på tidspunktet for denne undersøkelsen (Fimreite 2008).

Klemsdal (2008) har studert iverksettelsesprosessene av NAV-reformen ute på lokale kontorer. To kontorer av ulik størrelse og som har valgt forskjellige modeller for integrering, ble sammenliknet. Notatet undersøkte betydningen av valg av integrasjonsmodell for selve integreringsprosessen, og hva som synes å være gode ledelsesgrep i denne sammenheng. Klemsdal konkluderer med at valg av integrasjonsmodell på det lokale kontoret må betraktes vel så mye som et utgangspunkt som en målsetting for prosessen. Videre styrkes iverksettelsesprosessen gjennom bevisst og systematisk tilrettelegging for utviklingsprosesser underveis i iverksettelsesfasen. For å få til en god og effektiv iverksetting må det satses på tilstrekkelig med ressurser slik at ansatte og ledere får jobbe med utvikling av kontorene. En sentral del av satsningen bør derfor handle om å ha tilstrekkelige lederressurser, som er øremerket ledelse av endringsprosessen på de lokale kontorene (Klemsdal 2008).

Ifølge Alm Andreassen og Reichborn-Kjennerud (2009) var ordførere og rådmenn i en undersøkelse av kommuner med nye NAV-kontorer per 2009 stort sett fornøyde med samarbeidet mellom stat og kommune, hvor et stort flertall også mente at partnerskapet i stor eller i noen grad var likeverdig. Her var det imidlertid også en god del som oppga at de i liten grad mente forholdet var likeverdig. Det ble pekt på at staten kunne oppfattes som en dominerende part, og som lite fleksibel og byråkratisk.

Fjeldstad (2011 a) peker på at partnerskapet mellom stat og kommune i NAV fungerer dårlig, med handlingslammelse, dårlig arbeidsmiljø og høyt sykefravær som resultat. Partnerskapsmodellen er en krevende modell, som ansatte strever med å få til å fungere.

Endørsmodellen har blitt til en modell hvor den ene døren fører inn til et hus med noen kommunale og noen statlige rom, og enkelte kontorer har sågar to ledere. Ulike ansettelsesforhold i stat og kommune fører med seg problemer knyttet til ulike ansettelsesrutiner og ulike lønssystemer, i tillegg til ulike kulturer, arbeidsmåter og rutiner som er tatt med fra de gamle enhetene. Problemene med å få modellen til å fungere sliter i følge Fjeldstad på medarbeiderne i NAV, og Norsk Tjenestemannslag (NTL) mener det er viktig å se på alternativer til modellen politikerne valgte da NAV ble etablert. Mange tror ikke dagens partnerskapsmodell vil overleve. Krysspresset på lederen, både ovenfra og nedenfra, oppleves belastende. Ansatte på kommunal og statlig side har ikke alltid sammenfallende forståelse for oppgavene, og er vant til ulike måter å jobbe på, og ulike styringskulturer. Funnene kan imidlertid variere fra kontor til kontor. Særlig spørsmålet om to eiere til en tjenesteleverandør er kritisk, fordi det innebærer to styringslinjer, to rapporteringslinjer og to oppfølgingssystemer. I tillegg oppleves staten som den dominerende aktør (Fjeldstad 2011 a).

Fimreite peker på at kommunenes rolle i NAV må få større oppmerksomhet (Fimreite 2011 b). Dersom lokalt fokus er av betydning for å få partnerskapet til å fungere innebærer dette lokal tilstedeværelse i partnerskapet fra begge parter, og ikke at kommunene opplever at deres oppgave er simpelthen å effektivt utføre statens ønsker (Fimreite 2011 b). De mener at partene overhodet ikke er likeverdige. Rapportering i to styringslinjer er svært ressurskrevende, og kommunene opplever dessuten at det er staten som er viktigst i partnerskapet, og de statlige oppgavene og prioriteringene veier tyngst. Ordførere og rådmenn i undersøkelsen mener ikke nødvendigvis at kommunene skal få større innflytelse, men de ønsker en avklaring av ansvarsforholdet. Til tross for misnøye med partnerskapsmodellen og statlig dominans, mener imidlertid mange rådmenn og ordførere at arbeidet ved NAV-kontorene fungerer ganske bra i praksis (Fjeldstad 2011 b).

Oppsummering:

- Føringer fra staten sentralt påvirker likeverdigheten mellom staten og kommune på lokale nivå. Staten er den som er informasjonsleverandør og den som sitter med merparten av ressursene og kompetansen. I samhandlingen som har vært mellom staten sentralt og KS, har KS hatt lite reell makt i forhandlingene.
- Den statlige «delen» lokalt har større makt enn den kommunale «delen».

- Partnerskapet mellom stat og kommune i NAV fungerer generelt dårlig, med handlingslammelse, dårlig arbeidsmiljø og høyt sykefravær som resultat.
- Partnerskapsmodellen er en krevende modell, som ansatte strever med å få til å fungere. Krysspresset på lederen, både ovenfra og nedenfra, oppleves belastende. Ansatte på kommunal og statlig side har ikke alltid sammenfallende forståelse for oppgavene, og er vant til ulike måter å jobbe på, og ulike styringskulturer. Likeverd er problematisk da stat og kommune har ulike visjoner og agendaer for arbeidet.
- Likeverdighet bør etterstrebes, og for å oppnå dette kan det være viktig å etterstrebe en utvidet forståelse av hva som kan være ressurser i et partnerskap. Dette gjelder altså ikke bare økonomiske ressurser, men også et fokus på ressurser som ekspertise eller demokratisk legitimitet, ressurser som kanskje er mindre synlige.
- Utfordringer for partnerskapsmodellen sett fra sentrale myndigheters ståsted knytter seg til effektivitet og vilkårlighet. Fra statlig hold kan mangel på en klar styringsstruktur, variasjonen når det gjelder organisering av hvert enkelt kontor, og det faktum at man må forhandle seg frem til løsninger med kommunene, bidra til ineffektivitet. De to statlige aktørene har kanskje særlig store problemer knyttet til å akseptere lokal praksis i forhold til skjønnsutøvelse i saker. Dette har ikke vært vanlig i trygd- og arbeidsdelen av velferdssystemet
- Hvordan partnerskapsmodellen fungerer, varierer fra kommune til kommune.

2.4 Suksesskriterier. Hva er kriteriene for et vellykket partnerskap mellom stat og kommune?

Generelt identifiseres få suksesskriterier i litteraturen. Det er likevel noen kriterier som er viktigere enn andre. Syversen (2011) viser til suksesskriterier for et vellykket partnerskap. Utgangspunktet for et partnerskap er at partene har forskjellige ressurser, og at man oppnår en gevinst ved å bringe disse ressursene sammen. Fordi partene har ulike hensikter og mål, kan det imidlertid være vanskelig å forplikte seg til et felles overordnet mål for partnerskapet. Ambisjoner om klare mål i en innledende fase kan være mer til hinder for et samarbeid, enn til hjelp. Derfor anbefaler noen forskere en mer pragmatisk tilnærming, hvor målene skal tjene til å gi en retning for de innledende stegene i samarbeidet, men at målene samtidig bør være vage nok til at ingen av de involverte partene kan være uenige. Videre forutsetter prosessen et vedvarende engasjement og en forankring både hos sentrale ledere og hos medarbeiderne.

Likeverdighet bør etterstrebes, og for å oppnå dette kan det være viktig å etterstrebe en utvidet forståelse av hva som kan være ressurser i et partnerskap. Dette gjelder altså ikke bare økonomiske ressurser, men også et fokus på ressurser som ekspertise eller demokratisk legitimitet, ressurser som kanskje er mindre synlige.

Bamrud (2010) tar for seg suksesskriterier som kan få partnerskapet til å fungere best mulig. At partene er proaktive og i forkant i forhold til partnerskapet, at de er interesserte og ser hensikten med å delta, er viktig. Videre er det viktig å avklare hva avtalen mellom partene i praksis går ut på, og dermed hvilke forventninger det er realistisk å ha til så vel samarbeidet som til NAV-ledernes deltakelse på de ulike styringsarenaene, både på statlig og kommunal side. Kanskje er dette særlig viktig på kommunal side da flere av NAV lederne uttrykker usikkerhet i forhold til hensikten med flere av disse møtepunktene. Videre bør man i størst mulig grad søke å redusere eller begrense plan og rapporteringspunkter. Ideelt sett bør det lages felles planer og rapporter som begge parter er delaktige i, og settes opp felles helhetlige mål på tvers av den enkelte styringslinjes mål.

Nyhuus og Thorsens masteroppgave fra 2007 viste at NAV ledere vektla lik lojalitet til begge styringslinjer som et viktig kjennetegn når de skulle beskrive hva som var viktig for å oppnå partnerskap i NAV. Det å balansere oppmerksomhet til begge linjene var problematisk, men viktig å få til (Nyhuus og Thorsen 2007).

Storvik (2010) viser at partnerskapet i seg bringer med seg nye muligheter, for eksempel knyttet til ivaretagelsen av lokaldemokratiets interesser og muligheten for å utvikle og forbedre statlige og kommunale tjenester i fellesskap. Det vises at partnerskapet fungerer godt så lenge stat og kommune er enige om mål og middel, men at en vil støte på endel problemer når det oppstår uenighet. Særlig vil det kunne være krevende å løse problemer som ikke skal reguleres i drifts- og samarbeidsavtalene mellom eierne.

Alm Andreassen (2007) viser at NAV-reformen krever forhandling, dialog og gjensidighet, som betyr andre styringsmidler enn linjestyring ovenfra og ned. Dette kan muligens være ineffektivt, men å bygge på lokale ressurser, vilje og etablerte samarbeidserfaringer kan også gi muligheter. Med mål om mer helhetlig og tilpasset hjelp for å få brukerne i arbeid, må NAV spille på lag med andre aktører som ikke er underlagt etatens styring, blant annet helsetjenestene og arbeidsgiverne.

Oppsummering:

- Det er få studier som har identifisert suksesskriterier for NAV
- Organisatoriske løsninger som viderefører arbeidsdelingen fra de tidligere etatene, og hvor lokal integrasjon primært har skjedd gjennom samlokalisering, har gjort det lettere for kommunene å leve opp til overordnede resultatkrav.
- En forutsetning for partnerskap er at stat og kommune er enige om mål og middel.
- Lik lojalitet til begge styringslinjer beskrives som et viktig kjennetegn for partnerskapet i NAV. Det å balansere oppmerksomhet til begge linjene er problematisk, men en viktig forutsetning.
- Det er viktig å avklare hva avtalen mellom partene i praksis går ut på, og dermed hvilke forventninger det er realistisk å ha til så vel samarbeidet som til NAV-ledernes deltakelse på de ulike styringsarenaene, både på statlig og kommunal side.
- Man bør i størst mulig grad begrense plan- og rapporteringspunkter. Ideelt sett bør det lages felles planer og rapporter som begge parter er delaktige i, og settes opp felles helhetlige mål på tvers av den enkelte styringslinjes mål.
- Samordning av den daglige driften kunne vært gjort enklere og i noen kontorer er det prøvd ut ulike former for felles avtaleverk på en del av personalområdet for å effektivisere driften.
- NAV-reformen har gitt nye muligheter for å utvikle og forbedre kommunale og statlige tjenester i fellesskap.

2.5 Kommunal tjenesteportefølje. Hva kjennetegner organiseringen, omfanget og erfaringer av kommunal tjenesteportefølje?

Fjær m.fl. (2011) finner at det er stor variasjon i hvilke tjenester kommunene velger å inkludere i NAV-kontoret. Fimreite og Hagen (2009) har pekt på styringsutfordringer ved partnerskapsmodellen. De fant at Stortingets ambisjon om å gi NAV-reformen en lokal dimensjon, langt på vei synes å bli realisert, primært ved hvilke kommunale tjenester som legges inn i, eller holdes utenfor, partnerskapet. Partene er kun pålagt en minimumsløsning,

noe som gir åpning for at kommunene i stor grad kan påvirke NAVs utforming. Pålegget kan tolkes både som et prinsipielt vern av kommunenes handlefrihet, og som en konsesjon til en mangfoldig og gjenstridig virkelighet. For stor variasjon vil imidlertid kunne gi grunnlag for kritikk og nye utfordringer, og ulikheten som følger med denne friheten til å velge tjenester, begrenser muligheter for nasjonal standardisering på velferdsfeltet (Fimreite og Hagen 2009).

Intensjonen bak NAV-reformen var knyttet blant annet til samordning som et sentralt organisatorisk virkemiddel for å få til brukertilpasning, hvor brukerne ved å henvende seg til ett kontor skulle få tilgang til et bredere spekter av tjenester som tidligere var lagt til ulike etater. Med NAV-reformen skulle det tilbys en bred tjenesteportefølje, og de lokale kontorene skulle medvirke til samarbeid mellom ulike tjenesteområder. Et potensielt problem med en utstrakt horisontal samordning mellom tjenesteområder ved lokale kontorer er risikoen for en for stor spredning, og dermed fragmentering, snarere enn integrasjon (Christensen mfl. 2011).

Christensen m.fl. (2011) gjennomførte en studie hvor man undersøkte hvorvidt utformingen av lokale NAV-avtaler har betydning for brukernes tilfredshet med tjenestene. Resultatene gir en viss støtte til en antakelse om at organisering har betydning for brukernes tilfredshet, men effekten er ikke sterk i dette materialet. Knyttet opp mot kritikken av at de lokale kontorene fylles opp med for mange tjenester, er resultatene likevel interessante. I følge analysen later det til at å være frykt for at for mange tjenester fører til oppsplitting av tjenestetilbudet, og det er vanskeligere å se sammenheng mellom tjenestene. Manglende sammenheng er paradoksalt når man ser det i forhold til intensjonen bak NAV-reformen, om én dør inn. Brukerne i undersøkelsen er i større grad fornøyde der hvor kontorene rommer en bred tjenesteportefølje. I så måte tyder resultatene på at endørsfilosofien som lå til grunn for NAV-reformen har gitt noen av de ønskede resultater. All den tid resultatene av denne undersøkelsen ikke viser en sterk sammenheng, er det rimelig å tolke det slik at organisering har betydning, men at denne er ganske begrenset (Christensen m.fl. 2011).

Karlsen (2011) viser at de færreste NAV-kontorer har minimumsløsninger når det gjelder organiseringen av sosiale tjenester. De fleste NAV-kontorer har flere tjenester enn de er pålagt, og en stor andel har rusbehandling, boligvirkemidler, flyktningetjenesten og gjeldsrådgivning. Studien viser at slike tjenester henger naturlig sammen med tjenester som inngår i minimumsløsningen, fordi de ofte forvaltes av samme type profesjon, og fordi man i stor grad hjelper de samme personene innenfor de forskjellige tjenestene.

Funnene indikerer at hensyn til kapasitet og tilgang på ressurser har vært styrende for kommunene for valget av hvilke oppgaver som legges inn i Nav. Studien viser at innholdet i samarbeidsavtaler ikke nødvendigvis gjenspeiler lokale problemsituasjoner eller ulike politiske interesser. Tidligere organisering av sosialkontoret påvirker ikke antall sosiale tjenester som blir lagt til NAV. Til sist diskuteres utfordringer knyttet til å ha ulikt innhold av sosiale tjenester ved NAV-kontorene, som en indikasjon på hva som kan være interessant å forske videre på i forhold til oppgaveporteføljen i NAV-partnerskapet.

Aars og Christensen (2011) har undersøkt relasjonen mellom stat og kommune. Partnerskapet kommer til uttrykk gjennom organiseringen av lokale Nav-kontorer, men også i avtale som inngås mellom enkeltkommuner og NAV på fylkesnivå. Aars og Christensen finner ingen støtte for at den lokale problemsituasjonen kan forklare omfanget på tjenesteporteføljen kommunene velger å legge til NAV-kontoret. Størst forklaringskraft har rammen omkring det lokale samarbeidet, nærmere bestemt knyttet til kommunal økonomi og befolkningsstørrelse. Datamaterialet i undersøkelsen består av arkivet over avtaler som er inngått mellom kommuner (bydeler) og NAV fylke, og inneholder avtaler for bortimot alle kontorene. Disse avtalene kan betraktes som en materialisering av lokale partnerskap i forbindelse med etablering av NAV-kontorer i kommunene, og kan forstås i et styrings- og kontrollperspektiv, hvor eierne har behov for å kontrollere aktiviteten i partnerskapet, det vil si NAV-kontoret. Funnene viser at kommunene i stor grad benytter seg av sin frihet til å bestemme en lokal oppgaveportefølje, og bare et mindretall av kommunene har valgt en minimumsløsning. Når det gjelder oppgavetype, indikerer resultatene muligens at rusbehandling noe oftere tas ut av NAV-kontorene og organiseres i tilknytning til helserelaterte tjenester i kommunene. Med hensyn til ledelsesmodell dominerer enhetlig ledelse, men mange av de største kommunene har valgt todelt ledelse. Der hvor det er enhetlig ledelse, har langt de fleste lederne bakgrunn fra den statlige siden. I tilfeller hvor kommunene går inn med mange oppgaver i NAV-kontorene, synes sannsynligheten å være noe større for at lederen har bakgrunn fra kommunen (Aars og Christensen 2011).

Alm Andreassen (2008) viser at lokale NAV-kontor opplever overordnede myndigheter legger føringer på hvordan kontoret skal organiseres, og at det finnes «standarder» for hvilke løsninger som er riktig å velge. Én slik standard er en organisatorisk deling mellom Mottak og Oppfølging, en annen er å organisere publikumsmottak som et fellesmottak. Videre betyr *samordning* en nedbygging av tidligere etatsgrenser og overbygging av tidligere arbeidsdeling

mellom etatene. Dette AFI-notatet ser først og fremst på NAV-kontorenes operasjonalisering av «samordnet tjenesteyting». De finner at det har skjedd en utskilling av tjenester fra sosialkontorene i perioden før NAV-reformen, men uten at dette nødvendigvis har sammenheng med reformen. Andre reformer innenfor helselovgivningen og helsetjenesteorganiseringen, som for eksempel har ført til at rusmisbrukere har fått pasientrettigheter og at rusinstitusjoner legges til regionale helseforetak, har hatt noe innvirkning på utskillingen av tjenester. Den lokale organiseringen av tjenester innenfor og utenfor NAV-kontoret påvirkes dermed også av annen nasjonal politikk ut over NAV-reformen. Kommunenes beslutninger om organisering er ikke tatt en gang for alle, det pågår stadig evalueringer som vil kunne påvirke fremtidig organisering.

I en evaluering av pilotprosessen i NAV fant Alm Andreassen og Reichborn-Kjennerud (2009) at et flertall av kontorene som inngikk i undersøkelsen tilbød fast kontaktperson til brukere med behov for oppfølging over lengre tid eller med behov for bistand fra flere, eller spesielle, fagområder. Svært få tilbød fast kontaktperson til *alle* brukere. Et flertall medarbeidere i pilotkontorer, og i noen nye kontorer, mente at NAV-reformen på dette tidspunktet hadde gjort det lettere å finne gode løsninger for brukere, men mange mente også at reformen hadde hatt noen belastninger i form av redusert kvalitet i oppgaveløsning og redusert service til brukerne. Gjennom opprettelse av regionale forvaltningsenheter hadde stønadsvedtak og utbetaling av trygdeytelser blitt flyttet ut av de lokale kontorene, men så langt så ikke flertallet av medarbeiderne ved de lokale kontorene noen positive gevinster av forvaltningsenhetene. Tvert imot mente mange at det førte til dobbeltarbeid, at det ikke frigjorde tid til veiledning og oppfølging av brukere, eller til at løsningene for brukerne hadde blitt bedre. Ei heller hadde saksbehandlingen blitt raskere. På dette tidspunktet krevde saksbehandling og restanser mye av innsatsen i de lokale NAV-kontorene (Alm Andreassen og Reichborn-Kjennerud 2009).

Risa (2007) viser hvordan kommunalt ansatte ved to NAV-pilotkontorer opplevde NAV-etableringene. Pilotkontorene hadde bare én styringslinje på statlige side, og kommunalt tilsatte opplevde dette som en reell trussel for partnerskapet. Styringslinjen er klar: NAV sentralt bestemmer for eksempel åpningstid og arbeidstid. KS som den sentrale samarbeidspartner for kommunene, har ingen styringslinje til kommunene. Det er kommunene selv som er ansvarlig for organisering, åpningstider, arbeidstider, og så videre, i forhold til KS. Det statlige NAV, derimot, krever at det skal være lik praksis over hele landet,

og godtar dermed ikke ulikheter i forhold til åpningstider og lignende. Variasjoner mellom kommuner kan imidlertid gjenspeile lokale forhold, arbeidsmengde, praktisk organisering og lignende. I forbindelse med reformen opplevde noen kommuneansatte at de fikk en ferdig pakke standardiserte statlige rutiner på ulike områder hvor det i liten grad var mulig med lokale tilpasninger.

Alm Andreassen (2007) viser at partnerskapet er utfordrende. Det var lokale pådrivere – rådmenn og ordførere – som bidro til at enkelte kommuner ble pilotkommuner. Øvrige politikere fikk først og fremst informasjon, men hadde også innflytelse på hvilke kommunale tjenester som ble lagt til den kommunale tjenesteporteføljen i NAV-kontoret. Ordførere og rådmenn var stort sett positive i sine vurderinger av reformens gevinster, særlig knyttet til det å samle tjenestene under ett tak. De fleste av ordførerne og rådmennene uttrykte positive erfaringer i forhold til stat- og kommunesamarbeidet, og forventet en positiv utvikling også framover. Imidlertid hadde noen en del også blandede erfaringer, og pekte på at samarbeidet hadde bedret seg over tid, men at det hadde vært en sterk styring ovenfra. To av de tre casekommunene i studien hadde negative erfaringer med samarbeidet, hvor man blant annet opplevde at staten ikke hadde hatt respekt for kommunens og de kommunalt ansattes kompetanse.

Monkerud (2008) viser i sin undersøkelse av valg av organisasjonsløsninger for 187 av 201 kommune- eller bydelskontorer opprettet per 31. juni 2008, at løsningene varierte både etter «problempress» og etter den politiske sammensetningen i det enkelte kommunestyre. De fleste kommunene (93 prosent) gikk inn for enhetlig administrasjon og faglig ledelse. Få av disse spesifiserte hvorvidt leder skulle ansettes i staten eller i kommunen. Tendensen til å spesifisere statlig ansettelse var svakest blant de mest folkerike kommunene. Når det gjelder kommunal tjenesteportefølje, valgte de fleste kommunene å legge rusbehandling (89 prosent) og boligvirkemidler (78 prosent) inn under NAV-kontoret, mens færre la inn flyktningetjeneste, gjeldsrådgivning, tiltak for personer med psykiske lidelser og barnevernstjenester (fra 7 til 57 prosent). Tendensen til å legge inn boligvirkemidler var svakest i kommuner med lavt antall sosialhjelpstilfeller, og i kommuner med «storborgerlig» flertall i kommunestyrene (Sp, V, KrF, H og Frp). Videre fant Monkerud at få kommuner (28 prosent) hadde valgt å inkludere sosialhjelpstiltak etter LOST § 4-2 i NAV-kontoret, og blant de kommunene som la inn slike tiltak valgte de fleste å inkludere støttekontaktordning, mens færre inkluderte assistanse og avlastning, og omsorgslønn. Tendensen til å legge inn slike

tiltak var svakest blant de mest sentrale og folkerike kommunene, blant kommunene med lavt antall sosialhjelpstilfeller og blant kommuner med et «storborgerlig» flertall i kommunestyret. Tendensen var sterkest i kommuner med et lavt antall arbeidsledige (Monkerud 2008).

Tveit (2010) finner at en stor del av avtalene mellom stat og kommune inneholder egne lokale målsetninger. De aller fleste kommunene velger å legge inn mer enn minimumsløsning eller i nærheten av minimumsløsning når det gjelder tjenestetilbudet ved NAV-kontorene.

Aars og Christensen (2011) finner ingen støtte for at den lokale problemsituasjonen kan forklare omfanget på tjenesteporteføljen kommunene velger å legge til Nav-kontoret. Størst forklaringskraft har kommunal økonomi og befolkningsstørrelse.

Alm Andreassen, Fossetøl og Klemsdal (2011) finner derimot at kontekstuelle forhold ser ut til å påvirke hvilke integrasjons- og spesialiseringsformer NAV-kontorene velger, og spesialiseringsmulighetene er særlig knyttet til størrelse – jo flere ansatte, jo større muligheter for spesialisering. Dette gir med andre ord store variasjoner i forhold til organisering av NAV-kontorene. Hovedfunn i undersøkelsen viser at de fleste kontorene i NAV har designet organisatoriske løsninger som viderefører arbeidsdelingen fra de tidligere etatene, og hvor lokal integrasjon primært har skjedd gjennom samlokalisering (Alm Andreassen m.fl. 2011). En sentral forskningsoppgave framover vil være å undersøke om den organisatoriske variasjonen videreføres i NAV-kontorene, og om disse eller nye former av organisatoriske design på sikt faktisk bidrar til måloppnåelse for reformens målsettinger (Alm Andreassen m.fl. 2011).

Oppsummering:

- Mindre kommuner har i større grad lagt inn flere sosiale tjenester i Nav enn større kommuner, og kommuner med færre frie inntekter har lagt inn flere oppgaver i NAV
- Ambisjonen om å gi NAV-reformen en lokal dimensjon ser ut å bli realisert, primært ved hvilke kommunale tjenester som legges inn i, eller holdes utenfor, partnerskapet.
- Brukerne er i større grad fornøyde der hvor kontorene rommer en bred tjenesteportefølje. I så måte tyder resultatene på at endørsfilosofien som lå til grunn for NAV-reformen har gitt noen av de ønskede resultater.

- De færreste NAV-kontorer har minimumsløsninger når det gjelder organiseringen av sosiale tjenester. De fleste NAV-kontorer har flere tjenester enn de er pålagt, og en stor andel har rusbehandling, boligvirkemidler, flyktningetjenesten og gjeldsrådgivning.
- Funnene viser at kommunene i stor grad benytter seg av sin frihet til å bestemme en lokal oppgaveportefølje, og bare et mindretall av kommunene har valgt en minimumsløsning.
- Rusbehandling tas noe oftere ut av NAV-kontorene og organiseres i tilknytning til helserelaterte tjenester i kommunene.
- De fleste kommunene gikk inn for enhetlig administrasjon og faglig ledelse. Få kommuner spesifiserte hvorvidt leder skulle ansettes i staten eller i kommunen.
- Tendensen til å spesifisere statlig ansettelse er svakest blant de mest folkerike kommunene. Når det gjelder kommunal tjenesteportefølje, valgte de fleste kommunene å legge rusbehandling og boligvirkemidler inn under NAV-kontoret, mens færre la inn flyktningetjeneste, gjeldsrådgivning, tiltak for personer med psykiske lidelser og barnevernstjenester.

3 Konklusjon og diskusjon

Formålet med denne kunnskapsoppsummeringen har vært er å sammenfatte eksisterende forskningsbasert kunnskap om partnerskapet mellom stat og kommune i NAV-kontorene. I samsvar med oppdraget fra Arbeids og velferdsdirektoratet er det lagt særlig vekt på forskning knyttet til:

- Ledelse av kontoret. Erfaringer basert på enhetlig eller todelt ledelse på Nav-kontorene.
- To styringslinjer. Erfaringer med egen styringslinje for stat og kommune.
- Likeverdighet i partnerskapet. Er partnerskapet mellom kommune og stat likeverdig?
- Suksesskriterier. Hva er kriteriene for et vellykket partnerskap mellom stat og kommune?
- Kommunal tjenesteportefølje. Hva kjennetegner organiseringen, omfanget og erfaringer med kommunal tjenesteportefølje?

Resultatene fra studiene viser generelt at bildet som gis er komplekst. Oppsummert kan sies at det er mange problemer med partnerskapet i NAV, noe som i hovedsak kan forklares ved at stat og kommune lokalt har ulike agendaer og målsettinger, samt at staten er den som i hovedsak er premissleverandør, og dette bidrar til en opplevelse av ulikhet mellom stat og kommune lokalt.

Erfaringer fra partnerskapet generelt varierer også fra kommune til kommune. Mindre kommuner erfarer partnerskapet annerledes enn de største kommunene. De fleste kontorene med enhetlig ledelse har leder med statlig bakgrunn. Det er særlig de større byene som har valgt todelt ledelse. Studiene viser generelt at det er krevende når ledere skal forholde seg til to systemer og være lojale mot begge. To styringslinjer bidrar til merarbeid, og vertikal og horisontal samordning og kontroll skaper problemer.

Det er vanskelig å få til et likeverdig partnerskap fordi stat og kommune har ulike visjoner og agendaer. Staten er informasjonsleverandør og har mye ressurser og kompetanse. En forutsetning for et godt fungerende partnerskap er at stat og kommune er enige om mål og middel.

Suksesskriterier for partnerskap er lik lojalitet og oppmerksomhet til begge styringslinjer og å avklare hva avtalen mellom partene i praksis går ut på og hvilke forventninger det er realistisk å ha til samarbeidet. Studiene viser at mindre kommuner har lagt inn flere sosiale tjenester i NAV enn større kommuner, og kommuner med færre frie inntekter har også lagt inn flere oppgaver i NAV. De færreste NAV-kontorer har minimumsløsninger når det gjelder organiseringen av sosiale tjenester. De fleste kommunene har valgt å legge rusbehandling og boligvirkemidler inn under NAV-kontoret, mens færre har lagt inn flyktningetjeneste, gjeldsrådgivning, tiltak for personer med psykiske lidelser og barnevernstjenester.

Ettersom NAV-reformen er en relativt ny reform, omfatter studiene i denne kunnskapsoppsummeringen årene 2006-2011. Vi har inkludert de identifiserte studiene som vi etter en faglig vurdering finner å være mest relevante. I og med at det ikke er mye forskning på dette området, har vi valgt også å inkludere masteroppgaver. Det er mulig at disse har lavere forskningsmessig kvalitet enn rapporter og bøker fra mer langsiktige forskningsprosjekter. Videre er en stor del av forskningen gjennomført av det samme forskningsmiljøet, tilknyttet den pågående evalueringen av NAV-reformen. Det fins i liten

grad forskning om partnerskapet gjennomført ved andre forskningsmiljøer. Det er også viktig å notere at en del av forskningen er gjennomført i startfasen av NAV-reformen, mens annen forskning er gjennomført de seneste årene, når reformen er blitt bedre etablert. Det kan altså hende at de implementeringsproblemene som framkommer i de eldste studiene ikke er så aktuelle i dag, altså at organiseringen og driften har gått seg til. I mange tilfeller har studienes tema ikke dreid seg nøyaktig om kriteriene i denne kunnskapsoppsummeringen.

I denne gjennomgangen har det ikke vært mulighet for å vurdere kvaliteten på forskningen (validitet og reliabilitet). Kriteriene for denne kunnskapsoppsummeringen er overlappende. For eksempel har spørsmålet ledelse sammenheng med to styringslinjer. På grunn av at reformen er relativt ny og dette er et nytt forskningsområde har vi valgt å inkludere heller flere enn færre studier. Gjennomgangen viser spesielt at det generelt mangler systematiske studier av effekter av partnerskapet på tjenestetilbudet (jmf. Filmreite 2011 a). Flere masteroppgaver undersøker problemer med ledelse av NAV-kontorene, men det mangler grundig forskning om ledelse i NAV (jmf. Albrigtsen 2011).

Vedlegg 1: Gjennomgang av studier som inngår i kunnskapsoppsummeringen

Titler merket * er titlene opprinnelig identifisert av oppdragsgiver. Publikasjonene uten * er lagt til etter HioAs søk.

Forfatternavn	År	Tittel	Metode	Tema	Hovedfunn
*Albrigtsen, Heidi	2011	"Mission impossible? Hvordan lykkes som NAV-leder?" (Masteroppgave, Diakonhjemmet Høgskole).	Fokusgruppein intervjuer, observasjoner. Seks intervjuer med ledere.	Fokus på ledelse i organisasjon i endring, NAV: vedtatte verdier, nye yrkesroller under utvikling. Partnerskapet mellom stat og kommune.	Finner at linjene fra direktorat til fylkesledd oppleves relativt korte, gir hensiktsmessig kommunikasjon. NAV-lederne opplever at støttefunksjonene på fylkeskontoret letter arbeidssituasjonen. Imidlertid kreves mye av lederne, og rammebetingelser må på plass. Ressursspørsmålet er sentralt. Medarbeiderperspektiv viktig. Tidstyver i systemet gjør at det fremkommer et ønske om at NAV i framtiden bør få én styringslinje. Noen "NAV-utdanning" finnes ikke i sin helhet i Norge. Fins heller ikke egen NAV lederutdanning.
*Andreassen, Tone Alm	2007	"Den nye lokale NAV forvaltningens første år: utfordrende partnerskap og begynnende integrering" (Arbeidsliv i Norden 2007:3).	Evaluering av pilotprosessen , viser til AFI-rapport 4/2007, basert på andrehåndsmateriale	Viser til AFIs rapport "På vei mot en integrert velferdsforvaltning?: erfaringer fra pilotprosessen i den nye arbeids- og velferdsforvaltningen", AFI rapport 4/2007. Om samordnet oppgaveløsning, samarbeidsrelasjoner, tidligere erfaringer med	I kontorer med enledermodell er vurderingene av samarbeid og oppgaveløsning mer positive, sammenlignet med tolederkontorer. Undersøkelsen viste at lederne ikke hadde faglig ekspertise på de tre fagområdene de har ansvar for. Tung faglig kompetanse hos ledere var ledelsesmodellen man jobbet ut fra i de tidlige etatene. NAV-reformen har ført til en utvikling fra fagledelse mot "general management". Lederne hviler i stor grad på medarbeidernes fagkompetanse.

				omstillinger. Enleder – toleder modell.	
*Andreassen, Tone Alm, Ida Drange, Taran Thune, Lars Chr. Monkerud	2007	”På vei mot en integrert velferdsforvaltning? Erfaringer fra pilotprosessen i den nye arbeids- og velferdsforvaltningen” (AFI-rapport 2007:4).	Spørreskjemaundersøkelse: ledere og medarbeidere ved pilotkontorer, ordførere og rådmenn/administrasjonssjef er, casestudie: to store og et mindre pilotkontor, intervjuer med nøkkelinformanter på sentralt nivå, analyse av samarbeidsavtalene.	Erfaringer med etablering av de første NAV-kontorene – forløp av integreringsprosessen stat-kommune i fokus. Implementering, iverksetting, tverrfaglig samarbeid, tverretattlig samarbeid, ledelse, organisering.	Arbeidsmiljøet var i liten grad blitt bedre etter sammenslåingen, og få hadde opplevd å ha reell innflytelse i prosessen. Ansatte med statlig bakgrunn: mer fornøyd på dette tidspunktet, sammenlignet med tidligere kommunalt ansatte. Kontorer med enhetlig ledelse: kommet lenger i integrasjonsprosessen, omstillingen hadde gått raskere og tilsynelatende enklere ved små kontorer; enklere å finne brukerløsninger, bedret samarbeid på tvers av tidligere etatsgrenser. Ordførere og rådmenn: stort sett positive til reformen, men uttrykte at statens rolle var blitt for dominerende, noe som gikk på bekostning av kommunenes innflytelse.
*Andreassen, Tone Alm	2008	”Organisering for helhetlig tjenesteyting. Organisatoriske valg og variasjon i lokale NAV-kontor” (AFI-notat 2008:10).	Casestudier, 18 lokale NAV-kontorer. Underveisnotat, datamateriale: drøftinger mellom	Underveisnotat om lokal iverksetting av NAV-reformen.	Lederne i de nye NAV-kontorene har ikke faglig ekspertise på alle de tre fagområdene de har ledelsesansvar for. At lederne skulle ha tung faglig kompetanse var ledelsesmodellen i de tidligere etatene. Nå lener lederne seg i stor grad på medarbeidernes faglige kompetanse, og uttrykker stor tillit til medarbeidere.

			medarbeidere i evalueringsmodulen.		
*Andreassen, Tone Alm og Kristin Reichborn-Kjennerud	2009	"Utvikling og utfordringer i lokale NAV-kontor" (AFI-notat 2009:2).	Fra evalueringen av pilotprosessen i NAV.	Partnerskapet, tjenestespekter i NAV-kontorene – omfang og endringer, ledelse, samarbeid, tjenester trukket ut av lokale NAV-kontorer, erfaringer med stat-kommune samarbeid	Et flertall av kontorene i undersøkelsen tilbød fast kontaktperson til brukere med behov for oppfølging over lengre tid eller med behov for bistand fra flere, eller spesielle, fagområder. Få kontorer tilbød imidlertid fast kontaktperson til alle brukere. Et flertall medarbeidere i pilotkontorene mente at reformen på dette tidspunkt hadde gjort det lettere å finne gode løsninger, men mange mente også at reformen hadde redusert kvaliteten i oppgaveløsningen og redusert service til brukerne. Mange mente at forholdet til forvaltningsenhetene førte til dobbeltarbeid, at det ikke ble frigjort tid til veiledning, og at oppfølging av brukere ikke hadde blitt bedre.
*Andreassen, Tone Alm og Knut Fossetøl (red.)	2011	"NAV ved et veiskille. Organisasjonsendring som velferdsreform" (Gyldendal Akademisk).	Forløpsstudier av 18 NAV-kontorer og surveydata fra evalueringen av NAV-reformen (AFI, Fafo og Høgskolen i Vestfold: den lokale	Bokens tema er knyttet til de organisatoriske grepene som er gjort i NAV, og om disse legger til rette for at oppgavene overfor brukerne blir løst på bedre måter. Forfatterne mener at 2011 representerer et veiskille for NAV-reformen. Dersom ikke	Særlig relevante kapitler: Klemsdal, Lars: "Navet i reformprosessen: den lokale NAV-lederen som utviklingsleder" Syversen, Trine Løvold: "Det lokale NAV-kontor – partnerskap i velferd".

			iverksettingen av NAV-reformen).	brukerne kommer i fokus, vil målene om helhetlig organisering og samordning forbli politisk ønsketenkning.	
Andreassen, Tone Alm, Knut Fossetøl og Lars Klemsdal	2011	"Gjør organisering en forskjell i praksis? Variasjoner i de lokale NAV-kontorenes organisering og konsekvenser for reformens måloppnåelse" (Nordiske organisasjonsstudier 3-2011).	Artikkelen har en hypotesegenererende karakter, datamaterialet hentet fra et omfattende longitudinelt studium av 18 NAV-kontorer fulgt fra oppstart til tre år inn i tidlig driftsfase.	NAV-reformen, organisering, kontingensteori, organisatorisk simultankapasitet.	Kontekstuelle forhold ser ut til å påvirke hvilke integrasjons- og spesialiseringsformer NAV-kontorene velger. Spesialiseringmulighetene særlig knyttet til størrelse – jo flere ansatte, jo større muligheter for spesialisering. Dette gir store variasjoner i forhold til organisering av NAV-kontorene. Hovedfunn: de fleste kontorene har designet organisatoriske løsninger som viderefører arbeidsdelingen fra de tidligere etatene, og hvor lokal integrasjon primært har skjedd gjennom samlokalisering. Designet har gjort det lettere for kommunene å leve opp til overordnede resultatkrav.
*Askim, Jostein, Anne Lise Fimreite og Per Lægreid	2008	"Challenges and effects of administrative reform – Reorganizing the Norwegian welfare administration" (Rokkansenteret, Working Paper 2008:10).	Intervjuer med 43 sentrale aktører, tidligere forskningsfunn, analyser av reformprosesser.	Effekter og implikasjoner av NAV-reformen, i forhold til hovedmål. Undersøker også mulige sideeffekter.	Kontekst har stor betydning for resultatene, noe som vil si at lokale variasjoner i forhold til funksjoner, oppgaver og målgrupper, knyttet opp mot ulike administrative strukturer og kulturer, skaper ulike enheter.

*Askim, Jostein, Tom Christensen, Anne Lise Fimreite og Per Lægreid	2008	"Implementation of merger. Lessons from the Norwegian Welfare Bureaucracy" (Rokkansenteret, Working Paper 2008:11).	Empirisk materiale fra evalueringen av NAV-reformen; dokumentstudier og semi-strukturerte intervjuer med nøkkelinformanter (50 personer).	Søker å øke kunnskapsgrunnlaget om sammenslåinger av offentlige organisasjoner ved å analysere NAV-reformen, aktivisering av deltakere og saksområder, organisering av NAV på sentralt plan.	Rommet for instrumentell problemløsning i NAV er først og fremst begrenset av interne konflikter, men også til en viss grad av ytre kontroll. Kulturelle faktorer har noe betydning, men er mindre framtreddende.
*Askim, Jostein og Anne Lise Fimreite	2008	"Partnership as coordination mechanism in central-local government relations: The case of the Norwegian welfare state reform" (Paper for EGPA Conference in Rotterdam, Sept. 3.-6. – 2008).	Empirisk materiale fra den pågående evalueringen; dokumentstudier, semi-strukturerte intervjuer med 43 nøkkelpersoner.	Horisontal-vertikal styring, partnerskap mellom autonome organisasjoner, tidsperspektiv, reform, central-local government partnership model, benefits, challenges and dangers. Diskuterer de to styringslinjene i NAV.	Potensielle problemer knyttet til partnerskapsideen ble underkommunisert i planleggingsfasen. Utfordringer knyttet til effektivitet og vilkårlighet, mangel på klar styringsstruktur, problematisk at organiseringen varierer mellom kontorene, mye forhandlinger mellom stat og kommune. Statlige aktører: problematisk å forholde seg til skjønnsutøvelsen i lokal praksis.
*Bamrud, Wivi-Ann	2010	"Er partnerskapet til hinder for å nå målene i reformen?" (Masteroppgave, Diakonhjemmet)	Kvalitative intervjuer med utvalgte NAV ledere.	Undersøkelse av partnerskapet som en nyskaping innen oppgaveløsning i offentlig sektor med søkelys på	Konkluderer med at spørsmålet om en eller to styringslinjer er kontroversielt. Masterprosjektet indikerer at det ikke er de to styringslinjene i seg selv som er problemet, men dobbeltheten i form av flere

		Høgskole).		hvorvidt denne organiseringen gir økt effektivitet i velferdsforvaltningen eller ikke, og om partnerskapet i NAV er til hinder for å nå målene i reformens målsetting og øke effektivitet i velferdsforvaltningen.	fagsystemer, en dobbelthet som ifølge Bamrud trolig ikke ville vært annerledes med én styringslinje. Likevel mener Bamrud at det vil være interessant å se resultater for kontorer med todelt ledelse, opp mot enhetlig ledelse.
*Christensen, Dag Arne, Hans-Tore Hansen og Jacob Aars	2011	"Har utformingen av lokale NAV-avtaler betydning for brukernes tilfredshet?" (Nordiske organisasjonsstudier 2011:3 (55-80)).	Datamaterialet : Avtalearkivet og NSDs Kommunedata base, kontrollvariabler på kommunenivå. I tillegg: brukerundersøkelse.	Organisasjonsutforming, forvaltningsreform, organisatorisk samordning, brukertilfredshet, "én dør", brukertilpasning, samordning på lokalt nivå, tjenesteportefølje.	Brukere i undersøkelsen er i større grad fornøyde der hvor kontorene rommer en bred tjenesteportefølje. I så måte tyder resultatene på at endørsfilosofien som lå til grunn for reformen har gitt noen av de ønskede resultater, men fordi resultatene av denne undersøkelsen ikke viser sterk sammenheng, er det rimelig å tolke det slik at organisering har betydning, men at denne er ganske begrenset.
*Christensen, Tom	2008	"En felles etat – en analyse av prosessen som ledet frem til opprettelsen av ny arbeids- og velferdsforvaltning" (Rokkansenteret, Universitetet i Bergen).	Intervjuer med aktører i prosessen fram mot etableringen av NAV, representert ved AID, NAV sentralt,	Analyse av prosessen som ledet fram til NAV, fokuserer på sentrale politiske, administrative og faglige aktører, tar ikke for seg organisering og samhandling på regionalt og lokalt nivå.	Dreier seg om prosessen fram mot NAV – grundig dekket også i annen litteratur.

			Stortinget og noen eksterne aktører.		
*Dahle, Kristin Marie	2008	"Forholdet mellom stat og kommune i NAV – nyskaping eller tradisjon? En studie av styringsnettverket i NAV" (Masteroppgave, Universitetet i Bergen)	Casestudie; intervjuer nøkkelpersoner KS, AID, administrativ ledelse i kommuner + dokumentanalyse offentlige dokumenter, Kommuneundersøkelsen, annen forskning.	NAV, reorganisering, styringssamarbeid mellom kommune og stat. Fokus for undersøkelsen er perioden fra stortingsvedtak om NAV 2005, og fram til signering av rammeavtale vår 2006. Partnerskapsmodellen.	Konkluderer med at staten er maktsentrum i forholdet mellom stat og kommune i NAV. Forhandlingsaspektet og spørsmålet om en ny status i relasjonen er spesielt tydelige indikatorer på at forholdet mellom stat og kommune fremdeles er preget av at staten er maktsentrum. Den ene parten, KS, mente at det ikke var reelle forhandlinger i styringsnettverket, som heller kan karakteriseres som konsultasjon. Konklusjonen er videre at styringsnettverket ikke representerer noe nytt, men er en videreføring av det tradisjonelle forholdet mellom stat og kommune.
*Dyhr-Nielsen, Reidun	2006	"Ny arbeids- og velferdsforvaltning. Oppretting av NAV kontorer i kommunene" (Rapport fra pilotstudie høsten 2006).	Dokumentanalyse og intervjuer i 30 kommuner	Velferdsreform, NAV, NPM, trygdereform, arbeidsmarkedsreform, kommunal sosialtjeneste. Problemstilling: hvilke utfordringer opplever kommunene i forbindelse med igangsetting av NAV-reformen?	Ønsket om økt effektivitet i tjenestene noe av bakgrunnen for NAV-reformen. I forarbeidene ble imidlertid ikke profesjonalisering av lederrollen omtalt, og dermed gis ingen anvisninger om lederrollen, eller at rollen skal utøves likt i kommunene. Uttrykt bekymring for likeverdigheten i partnerskapet.
*Dyhr-Nielsen, Reidun	2007	"NAV reformen – et ektefødt barn av NPM eller et uttrykk for en helt ny	Datamaterialet trolig knyttet til Dyhr-Nielsen 2006.	Tar for seg hvordan NAV-reformen per 2007 er i ferd med å etablere seg i norske kommuner, og	Konkluderer med at partnerskapet innad i de kommunale NAV-kontorene ble beskrevet som likeverdig mellom stat og kommune, i tråd med intensjonen bak reformen. I praksis

		forvaltningsstrategi?" (Paper til nordiske kommuneforskingskonferansen 23.-25.11-2007, Gøteborgs Universitet).		spør: "kan NAV-reformen ses som et brudd med eller et resultat av New Public Management?"	kan likeverdighet vanskelig ses som oppnådd når bare 30 prosent kommer fra kommunene og de sosiale tjenestene, mens 70 prosent kommer fra staten. Det oppfattes som trussel at det bare er én styringslinje fra staten, og realiteten kan bli at staten overtar ledelsen.
Fauske, Marianne Austin	2009	"Klok håndtering av NAV-reformen" (Masteroppgave, Diakonhjemmet Høgskole)	Studerer den første evalueringen av NAV-reformen, modul 3, gjennomført av AFI. En normativ undersøkelse av begrepet <i>klokskap</i> .	Studie av tre kontorer med enledermodell; lederne er ansatt i enten stat eller kommune, men rapporterer begge veier.	Konkluderer med at ledernes arbeid med å rapportere to veier synes tidkrevende. Lederne uttrykker at de stoler på ansattes kompetanse, men at det kan være ressurskrevende når ansatte forventer faglig ekspertise fra lederen i kompliserte saker. Ansatte er delte i synet på om manglende fagkompetanse hos lederne er et hinder eller ikke for integrert oppgaveløsning.
*Fimreite, Anne Lise og Per Læg Reid	2008	"Byråkrati og partnerskap hånd i hånd? Om samordningsutfordringer i NAV" (Rokkansenteret, Notat 2008:4).	Datamateriale: tidligere forskning om samordning i offentlig byråkrati, og de første resultatene fra studier gjort av samordning av NAV (kvalitative	Spesialisering og samordningsutfordringer, samordning i relasjonen mellom stat og kommune, i et system av flernivåstyring. Redegjøring for samordningsproblemer i norsk sentralforvaltning siste tiår.	Den komplekse organisatoriske spesialiseringen i NAV har innebygget en spenning mellom geografiske hensyn, representert ved kommunene, og sektorielle hensyn representert ved staten. Erfaringer fra samordning på sentralt hold og også i relasjonen stat – kommune siste 15 år tyder på at NAV-reformen ikke er et sterkt nok virkemiddel til å forhindre at standardoperasjonsprosedyrer i form av vertikal samordning med byråkratiske trekk iverksettes. Samordning kan tross gode

			intervjuer).		intensjoner bli stående som NAVs utfordring framover.
*Fimreite, Anne Lise og Per Læg Reid	2008	"Reorganizing the welfare state administration: Partnerships, networks and accountability" (Rokkansenteret, Working Paper 2008:6).	Datamateriale: intervjuer med sentrale politiske og administrative aktører, analyse av offentlige dokumenter, studier av reformprosessen.	Partnerskapsmodellen, to styringslinjer. Argumenterer for at den valgte modellen representerer en hybrid organisasjonsform mellom hierarki og nettverk. Dilemma mellom vertikalt ansvar og kontroll, og samtidig å vedlikeholde lokal autonomi.	Partnerskapsmodellen i NAV en hybrid organisasjonsform mellom hierarki og nettverk. Tvedydigheter i den foreliggende modellen stiller samspillet mellom vertikal og horisontal samordning overfor store utfordringer. Gjenstår å se hvordan modellen i praksis vil avveie hensynet til vertikalt ansvar oppover mot sentrale myndigheter, og hensynet til ansvar overfor kommunalt folkevalgte organ og mellom sektoriell og territoriell spesialisering.
*Fimreite, Anne Lise	2008	"Mission impossible made possible? – Tenkning og argumentasjon bak partnerskapet mellom stat og kommune i NAV" (Rokkansenteret Notat 2008:14).	Beskrives som en kort teoretisk og historisk tilnærming til begrepet <i>kommunesyn</i> . Datamateriale: intervjuer med over 40 sentrale aktører, og gjennomgang av offentlige dokumenter + materiale fra	Er en horisontal sidestilling gjennom partnerskap mulig og ønskelig i produksjonen av noen av velferdsstatens viktigste tjenester.	Konkluderer med at det er vanskelig for staten å leve med tvedydighet når det gjelder sektor/tjenesteområde lokalt. Partnerskapet er lovpålagt og representerer en form for nasjonal integrasjon. Uklare styringslinjer og ansvarsforhold er trekk som litteraturen fokuserer på som problematiske i forhold til partnerskap. På tidspunktet for undersøkelsen fastslår imidlertid Fimreite at det er for tidlig å konkludere i forhold til spørsmål om partnerskapsmodellens egnethet.

			NAV- evalueringen.		
*Fimreite, A.L og K. Hagen	2009	"Partnerskapet mellom stat og kommune: Velferdspolitikken territoriale dimensjon revisited" (Tidsskrift for Velferdsforskning nr. 3).	Artikkel basert på 60 intervjuer med nøkkelpersoner, og datamateriale fra 310 nyetablerte kontorer.	Styringsutfordringer ved partnerskapsmodellen.	Konkluderer med at Stortingets ambisjon om å gi NAV-reformen en lokal dimensjon, langt på vei synes å bli realisert, primært ved hvilke kommunale tjenester som legges inn i, eller holdes utenfor, partnerskapet. Kun pålagt minimumsløsning, noe som gir åpning for lokal utforming. Pålegges kan tolkes som et prinsipielt vern om kommunenes handlefrihet, men også som konsesjon til en mangfoldig og gjenstridig virkelighet. For stor variasjon vil kunne gi grunnlag for kritikk og nye utfordringer, og ulikheten som følger med friheten til å velge tjenester, begrenser muligheter for nasjonal standardisering på velferdsfeltet.
*Fimreite, Anne Lise	2011 (a)	"Partnerskapet i NAV – innovasjon eller "same procedure"?" (Uni Rokkansenteret Notat 2011:4).	Diskusjonsnotat, andrehåndsdokument	Spør om partnerskapet er en innovasjon, og om det er en løsning som bidrar til å nå reformmål eller en løsning som i seg selv skaper nye utfordringer.	Konkluderer med at det er for tidlig å ha en endelig mening om hvorvidt partnerskapet i NAV er en innovasjon på den måten at man gjennom det når de oppsatte reformmål. For at reformer i velferdsstaten skal være bærekraftige må de representere endelige løsninger på reelle politiske problemer, da kvasiløsninger raskt avsløres, og den underliggende politiske kontrovers på den måten vil dukke opp igjen. Påpeker også at effekter av partnerskapet på tjenestetilbudet ikke har blitt systematisk studert.
Fimreite, Anne	2011	"Velferds kommentare	Viser til	Diskuterer partnerskapet	Konkluderer med at kommunenes rolle i

Lise	(b)	n – Partnerskap for velferd. Kommunenes rolle i NAV må få større oppmerksomhet” (Velferd nr. 6, 2011).	evalueringen av NAV.	og især kommunenes rolle.	partnerskapet bør få større oppmerksomhet. Evalueringen viser at partnerskapet preges av en klar statlig dominans. Redusert statlig ressursbruk har stilt økende krav til kommunenes innsats. Lokalt fokus er av betydning for å få partnerskap mellom forvaltningsnivåene til å fungere, noe som innebærer lokal tilstedeværelse i partnerskapet fra begge partnere.
Fjeldstad, Øivind	2011 (a)	”Påtvunget partnerskap sliter på NAV” (Velferd nr. 6/2011).	Andrehåndsmateriale. Viser til evalueringen av NAV-reformen.	Partnerskapet i NAV fungerer dårlig, med handlingslammelse, dårlige arbeidsforhold og sykefravær som resultat, mener representanter for NAV-ansatte. De ønsker en utredning av hvorvidt NAV bør overtas av staten.	Forhandlinger om hvor leder skal være ansatt – i stat eller kommune – handler om makt og innflytelse. Partnerskapsmodellen er ifølge Fjeldstad en krevende modell. Det er et betydelig krysspress på lederen for det lokale NAV-kontoret, både ovenfra og nedenfra. I tillegg har ansatte på statlig og kommunal side ikke alltid sammenfallende forståelse av utfordringer og oppgaver. Delingen gjør det vanskelig for brukere å vite hvem som har politisk ansvar for hvilke tjenester.
Fjeldstad, Øivind	2011 (b)	”Kommunal misnøye med NAV-partnerskap” (Velferd nr. 7/2011).	Andrehåndsmateriale. Viser til evalueringen av NAV.	Viser til Velferd 6/2011.	Ordførere og rådmenn mener partnerskapet fungerer dårlig, og mange mener at staten bør overta ansvaret.
*Fjær, Svanaug, Anne Dåsvatn Homme og Ann Karin Tennås Holmen	2011	”Statliggjøringsproseser i velferdstjenestene: reformer å lære av. Erfaringer fra	Arbeidsnotat, første fase av FoU prosjektet ”Hvis kommunene	Dokumenterer første fase i prosjektet ”Hvis kommunene ikke fantes”, hvor man gjør en gjennomgang av	Reformer som NAV-reformen danner grunnlag for diskusjoner om demokrati på flere nivåer. Orientering mot brukerne er et vesentlig demokratisk element i reformene, fordi det gir brukere av tjenestene mulighet

		sykehusreformen, rusreformen og NAV-reformen” (Arbeidsnotat IRIS 2001/092).	ikke fantes”. Litteraturstudie: gjennomgår forskningslitteratur om tre reformer siste tiår. Notatet inneholder også en kunnskapsstatistikk om effekter av NAV-reformen.	forskningslitteratur om tre reformer siste 10 år – sykehusreformen, rusreformen og NAV-reformer. Rapporten retter seg mot diskusjonen om et stadig økende press på kommunalt selvstyre.	til økt innflytelse. Stat-kommune relasjonen når det gjelder NAV-reformen var forutsatt preget av likeverdighet, noe som innebærer at lokale hensyn skal være inkludert som sentral verdi. Partnerskapsmodellen forutsetter at partene nærmer seg hverandre i en partnerskapsrelasjon, men flere studier viser at KS har hatt lite reell makt i forhandlingene. Dermed kan ansvarsforholdet mellom stat og kommune i NAV bli uklart.
Grung, Camilla	2008	”NAV-reformen fra bakkebyråkratenes ståsted. En sosiologisk casestudie av ansatte ved et lokalt NAV-kontor og deres erfaringer med NAV-reformen” (Masteroppgave, Universitetet i Bergen).	Casestudie av et lokalt NAV-kontor i Hordaland, intervju med ni ansatte – tre fra hver av de tidligere tjenestene.	Undersøkelse av hvordan samarbeidsprosessen og samlokalisering i NAV oppleves av de ansatte i lokale NAV-kontorer.	Utfordringer knyttet til generalistrollen som særlig de som jobber i frontmottaket skal utføre, det kreves at disse skal ha oversikt over tre forskjellige fagfelt. Kjenner på manglende kompetanse, opplever brukernes forventninger som høye. Finner at det er paradoksalt at bare de som jobber i frontmottaket følte at de tenkte nytt i den nye organisasjonen.
Helgøy, Ingrid, Nanna Kildal og Even Nilssen	2011 (a)	”Mot en spesialisert veiledersrolle i NAV?” (Uni Rokkansenteret Notat 12-2011).	Videreføring av casestudie fra 2008/2009, 4 NAV-kontorer.	Ser på hvordan integreringen av tre ulike kunnskapssystemer foregår i praksis, og i hvilken grad det utvikles et felles fundament for en	Det har skjedd en respesialisering når det gjelder organisering av arbeidsoppgaver i NAV, noe som har medført at ansatte i større grad enn tidligere oppfatter seg som spesialister på sine områder. Fører igjen til et sterkere skille mellom statlig og kommunal

				ny yrkesrolle på de lokale NAV-kontorene. Hvordan realiseringen av nye målsettinger og yrkesroller i velferdspolitikken forløper, vil være en hovedindikator på hvorvidt den organisatoriske integrasjonen i NAV er vellykket eller ikke.	(sosialfaglig) del av NAV, selv om samarbeidet mellom de to som regel beskrives som godt. Selv om saksbehandlerrollen eksisterer i forhold til en rekke arbeidsoppgaver, oppfatter mange at veilederrollen har fått mer gjennomslag. Studien viser at også sosialarbeiderne har blitt mer "arbeidsrettet" i sin praksis. Respesialiseringen har lagt en demper på spenningen som tidligere ble avdekket mellom en organisering av arbeidsoppgavene basert på generalistmodellen og sosialarbeidernes vurdering av verdsettingen av egen profesjonskompetanse.
Helgøy, Ingrid, Nanna Kildal og Even Nielsen	2011 (b)	"Ny yrkesrolle i organisasjon i endring" (Nordiske organisasjonsstudier 3-2011).	Casestudie, fire NAV-kontorer i fire kommuner i Norge. Informanter som representerer de tre etatene, og ledere.	Undersøkelse av om, og hvordan, en ny yrkesrolle utvikles i NAV, på tvers av gamle etatsskiller. Etablering av en ny yrkesrolle i en organisasjon i endring?	Knytter seg problemer til idealet om en veilederrolle som er forankret i en generalistmodell, problemer som kan knyttes dels til organisatorisk kompleksitet som følger etatsintegreringen, og de krav til effektivitet som følger med. I tillegg må problemene forstås med utgangspunkt i særegenhetene som ligger i de gamle institusjonaliserte yrkesrollene i NAV. Hovedutfordringen er å balansere generalistkunnskap og spesialistkunnskap i forhold til idealet om at kunnskap fra alle tre etater skal danne en ny type kunnskap. Idealet indikerer en felles yrkesrolle.
*Karlsen, Elin	2011	"NAV-reformen. En kvantitativ analyse av	Kvantitativ studie,	Studerte organiseringen på det lokale nivået og	De fleste NAV-kontorer har flere tjenester enn de er pålagt, en stor andel har

		samarbeidsavtalene som ligger til grunn for NAV partnerskapet” (Masteroppgave, Universitetet i Oslo).	datamateriale: dataarkiv over samarbeidsavtalen inngått av NAV Fylke og kommunene + data fra kommunedata basen til NSD.	samarbeidet mellom stat og kommune i NAV-kontorene, mer spesifikt ser oppgaven på variasjonen i antall sosiale tjenester lagt til NAV-kontorene. Tidsperiode som inngår i analysen er 2006-2001.	rusbehandling, boligvirkemidler, flyktningetjeneste og gjeldsrådgivning. Slike tjenester henger naturlig sammen med tjenester som inngår i minimumsløsningen, da de gjerne forvaltes av samme type profesjon. Kommunestørrelse og kommuneøkonomi har hatt en effekt på antall tjenester som blir lagt inn i NAV. Hensyn til kapasitet og tilgang på ressurser er styrende for kommunene i valget av tjenester som legges inn i NAV. Innhold i samarbeidsavtaler gjenspeiler ikke nødvendigvis lokale problemsituasjoner eller ulike politiske interesser.
Klemsdal, Lars	2011	”Navet i reformprosessen: den lokale NAV-lederen som utviklingsleder”. (I: <i>NAV ved et veiskille. Organisasjonsendring som velferdsreform.</i> Gyldendal Akademisk).	Andrehåndsmateriale, bokkapittel. Analyse av den lokale NAV-leder som utviklingsleder	Hva handler den lokale NAV-lederens rolle om i praksis? Hvordan skaper NAV-reformen rom for lokale utviklingsprosesser? Målsetningen er å forstå den lokale iverksettingen av reformen, gjennom en analyse av utviklingslederrollen, og reformens rolle i utviklingsprosessene.	Lokale NAV-ledere har spilt en nøkkelrolle som utviklingsledere under innføringen av NAV-reformen. Hovedoppgaven er å skape sammenheng i det nye NAV-kontoret, og sørge for at implementeringen går sin gang. En måte ledere har gjort grep på for å tilrettelegge for en lokal utviklingsprosess, er gjennom å skjerme de ansatte fra trykket av ulike styringsimpulser ovenfra for å gjøre situasjonen håndterbar for de ansatte.
Klemsdal, Lars	2008	”Integreringsprosessen på det lokale NAV-kontoret. Tidlig fase	Evalueringsammenlikning av to kontorer	Undersøkelse av betydningen av valg av integrasjonsmodell for	Konkluderer med at valg av integrasjonsmodell på det lokale kontoret må betraktes vel så mye som et utgangspunkt,

		av iverksettelsen av NAV-reformen” (AFI-notat 15/2008).	av ulike størrelser og som har valgt forskjellige modeller for integrering.	integreringsprosessen, og hva som synes å være gode ledelsesgrep i denne sammenhengen.	som en målsetting for prosessen. Videre styrkes iverksettelsen gjennom en systematisk og bevisst tilrettelegging for utviklingsprosesser underveis i prosessen. Det viktigste er å satse tilstrekkelig med ressurser til at ansatte og ledere kan jobbe med utvikling av kontorene. En sentral del av satsningen bør handle om å ha tilstrekkelige lederressurser, øremerket ledelse av endringsprosessen på de lokale kontorene.
*Lunden, Torbjørn Lønne	2008	”NAV – kommunen, staten og partnerskapet” (Masteroppgave, Universitetet i Bergen).	Kvalitativ studie, casestudier. Datagrunnlag: to utvalgte kommuner, intervjuer med sentrale personer i kommunene, med politikere, sentrale tjenestemenn i KS, NAV-interim og AID, analyse av kommuneundersøkelsen fra AFI, annen litteratur og	Samarbeidsavtalen mellom kommune og stat, forholdet stat/kommune/KS. Teorier om allokering av kontroll og ansvar i flernivåsystem, fra SATS til NAV. Partnerskapstanken, ledelsesstruktur, implikasjoner av strukturer og prosesser på partnerskapet. Problemstilling: beskrive implikasjoner som overliggende prosesser og strukturer har på det lokale partnerskap mellom stat og kommune i NAV, og belyse om	Tre aspekter er sentrale for det lokale partnerskapet; føringer fra staten sentralt, som påvirker likeverdigheten mellom staten og kommune på lokale nivå. Det andre aspektet er at staten er den som er informasjonsleverandør og den som sitter med merparten av ressursene og kompetansen. Det tredje er samhandlingen mellom staten sentralt og KS, hvor KS har hatt lite reell makt i forhandlingene. Dette har ført til at staten oppfattes som ”storebror” av kommunene.

			offentlige dokumenter.	innføringen av NAV har konsekvenser for det kommunale politiske lederskapets forutsetninger for å påvirke det lokale tjenestetilbudet.	
Monkerud, Lars Chr.	2008	"Det lokale NAV-kontoret: hvilke løsninger velges?" (Discussion paper 1/2008 Handelshøgskolen BI).	Presenterer foreløpig materiale fra en av modulene i Evaluering av NAV-reformen. Materiale: Handelshøgskolen BIs avtalearkiv.	Om samarbeidsavtalene; hvilke tjenestemråder legges inn i NAV-kontoret? Undersøkelse av valg av organisasjonsløsninger for 187 av 201 kommune- eller bydelskontorer opprettet per 31. juni 2008.	Organisasjonsløsninger varierer både etter "problempress" og etter den politiske sammensetningen i det enkelte kommunestyre. Få kommuner spesifiserte hvorvidt leder skulle ansette i staten eller kommunen, tendensen til å spesifisere statlig ansettelse var svakest blant de mest folkerike kommunene. Når det gjelder ledelse var det en tendens til å velge fullt ut enhetlig ledelse, men særlig de store byene skilte seg noe ut ved å velge en form for todelt ledelse.
Monkerud, Lars Chr.	2009	"Tjeneste og tiltaksprofiler ved det lokale NAV-kontoret. Den nye arbeids- og velferdstjenesten i – og utenfor – NAV" (Forskningsrapport 4/2009 Handelshøgskolen BI, Institutt for offentlige styringsformer).	Kvantitativ analyse: eksplorativ faktoranalyse, og påfølgende log-lineære analyser. Datamateriale: samarbeidsavtaler.	Samordningen mellom statlige tjenester (arbeid og trygd) og ulike kommunale sosialtjenester. Etterspør hvilke kommunale "frivillige" tjenester som typisk legges sammen. I studiens datamateriale inngår 310 lokale samarbeidsavtaler fra BIs	Studien identifiserer flere mer eller mindre uavhengige lokale reformlogikker. Hovedmodellene er som følger: det er en systematisk tendens til at rusbehandling og boligvirkemidler legges inn i NAV-samarbeidet samtidig. Kan suppleres ved at vedtak om spesielle hjelpetiltak også legges inn under NAV-kontoret. Psykiatritiltak følger gjerne med rusbehandling inn i NAV-samarbeidet. Er det problematisk at like grupper systematisk møter ulike

				Avtalearkiv.	forvaltninger i ulike kommuner? NAV-reformen var ment å være en organisatorisk reform, men brukerne møter ikke som i slagordet "En dør", snarere flere dører.
Munch-Ellingsen, Elisabeth	2008	"Bidrar ledelsens adferd og kommunikasjonsmønstre til at man får en lærende organisasjon i NAV? Bidrar disse prosessene til at det dannes en felles kultur, og i hvilken grad ivaretas sosialt arbeids egenart?" (Masteroppgave, Universitetet i Stavanger).	Casestudie: intervjuer med 14 informanter, ledere og ansatte. Dokumentanalyse.	Lederskap og leders ansvar, delegering og myndiggjøring av ansatte, læringsprosesser, kultur og sosialt arbeid: "Bidrar ledelsens atferd og kommunikasjonsmønstre til at man får en lærende organisasjon i NAV? Bidrar disse prosessene til at det dannes en felles kultur, og i hvilken grad ivaretas sosialt arbeids egenart?" Ved å spørre ledere og ansatte undersøkes eventuelt samsvar mellom gruppene.	Fant at det ikke var samsvar mellom lederes og ansattes svar på problemstillingene. Blant hovedtrekkene er: prosessen tar for lang tid; ansatte er positive til NAV, men ikke delaktige i det som skjer; ledere fokuserer for mye på struktur og administrative oppgaver; ledere tror de ivaretar ansatte mer enn de gjør; lite fokus på læring; lite synlige og tilgjengelige ledere; utrygghet blant ansatte; enorme informasjonsmengder; manglende kunnskaper om hverandre i organisasjonen; ønske om mer tilbakemeldinger; manglende kjennskap til faget sosialt arbeid; mangel på felles begrepsforståelse; ledere uttrykker mangel på ressurser for å gjennomføre reformen.
*Nyhuus, Katrine H. og Tone Thorsen	2007	"Partnerskap – intensjon og virkelighet i NAV reformens velferdskontor" (Masteroppgave, Høgskolen i Hedmark).	Casestudie: intervjuer, dokumentstudier. Utvalg: pilotkommuner fra det sentrale østlandsområdet	Partnerskap, samarbeidsidealer, typer partnerskap. Samarbeidsavtalene som styringsdokument, todelt ledelse. Er det grunnlag for å karakterisere NAV samarbeidet som	Finner at dersom man ikke kommer utenfor de vertikale linjene blir medarbeiderne frustrerte, og det vil etterspørres en felles oppdragsgiver. Vanskelig å styre og integrere en tjeneste gjennom to linjer, allianser mellom aktører fra ulike sektorer krever flernivåstyring, og det kreves samspill mellom ulike spesialiseringsformer. At samspill kan

			et.	partnerskap? Hvordan fungerer det å styre og integrere en tjeneste gjennom to linjer? Den horisontale kontakten skal legge til rette for integrering, forbindelser må etableres og gjøres gode.	oppstå vertikalt og horisontalt i alliansene, kan gi spesielle utfordringer. Konklusjonen er at det mest spesielle med å styre og integrere tjenesten mellom to linjer er konflikten som følger av å ha for lite tid til å gjøre alt. I en presset situasjon kreves gode horisontale forbindelser, hvor partene kan samkjøre sine krav.
Pedersen, Lena og Kjell Arne Reisch	2007	"NAV: illusjon eller realitet? En studie av hvordan ledere møter de strategiske utfordringene i forbindelse med NAV-reformen" (Masteroppgave, Copenhagen Business School, Master of Public Administration).	Dokumentstudie, observasjon og dybdeintervju (9 ledere/medarbeidere ved 3 enheter, på 3 ulike nivåer).	Undersøker hvordan ledere mottar strategiske endringer i forbindelse med NAV-reformen. Utgangspunktet for å lykkes med reformen er en vellykket ledelsesprosess.	Ledelse av store organisasjonsendringer representerer ofte vandring i ukjent terreng, hvor veien blir til mens man går. Gjennom styrking av ledelsessystemet, etablering av en solid maktbase og introduksjon av enhetlig ledelse i statlig del av NAV, kan man sørge for implementering på en mer helhetlig måte, som vil føre til større grad av tverrfaglig samarbeid. Arbeidsmåtene man må ta i bruk i reformen er å se brukerens behov og kunne ta i bruk et bredt spekter av virkemidler, noe som krever stor grad av emosjonell ledelse til å motivere. Ledelsen må sørge for en effektiv samarbeidsform for statlig-kommunalt partnerskap i NAV.
*Risa, Kjell	2007	"NAV og det kommunale sjølvstyret" (Stat og styring 2007:2).	Artikkel, basert på rammeavtaler og Kommuneundersøkelsen	I NAV-samarbeidet skal det etableres et forpliktende samarbeid mellom likeverdige instanser, og NAV-	Konkluderer med at staten og statlig tankegang er i forsetet i NAV-etableringene, noe som kan bli en utfordring for det lokale selvstyret framover. Den statlige løsningen kan trolig effektivisere kontakt med de

				kontorene skal bli en vinn-vinn situasjon for både stat og kommuner, hvor brukere skal få bedre og mer samordnet service og flere skal komme i aktivitet.	brukerne som stort sett klarer seg selv, og administrasjon av vedtak og utbetalinger av trygd kan også effektiviseres. Når det derimot gjelder hovedmålet om å få flere i arbeid og aktivitet, så er det mer tvilsomt om den valgte modellen vil gi de beste resultatene.
Rødolv, Karin Isaksen	2008	"På vei mot en bedre tjeneste – en studie av brukeres forventninger til og erfaringer med NAV" (Masteroppgave, Høgskolen i Bodø).	Kvalitativ metode, intervjuer av brukere ved et pilotkontor. 10 informanter.	Tar for seg brukernes forventninger til, og erfaringer med, NAV. Personer med sammensatte behov og ytelser har særlig behov for koordinering.	Brukerne ønsker seg fast saksbehandler, og forventer at denne har etterspurte fagkunnskaper. Personer med sammensatte behov og ytelser har særlig behov for koordinering. Viser at brukere sjelden engasjerer seg for å si fra om forhold ved organiseringen i NAV. Fordi sosialt arbeid skal bidra til motivering og mobilisering av ressurser hos brukere, er det problematisk at NAV har så lang vei å gå i forhold til helhetlig arbeid og koordinering.
*Storvik, Tor Inge	2010	"Samstyring i NAV – en studie av styringsutfordringer mellom kommune og stat i NAV" (Masteroppgave, Høgskolen i Bodø).	Kvalitative forskningsintervjuer med representanter for kommuner, NAV fylkeskontor og ledere for NAV-kontorer, Nordland fylke.	Undersøker styringsutfordringer i NAV, problemstillinger knyttet til effektivitet, samstyringsutfordringer og interessekonflikter i styring av virksomheten. Problemstilling: på hvilken måte hemmer/fremmer partnerskapet mellom kommune og stat styring i	Partnerskapsmodellen skaper utfordringer knyttet til samstyring: de to eierne – kommune og stat – kan ha ulike visjoner for arbeids- og velferdsområdet, og ulike prioriteringer. Ulikheter i det kommunale tjenesteinnholdet tar fokus bort fra arbeids- og aktivitetslinja i NAV. Styringsutfordringer knyttet til samordning, utvikling av statlig og kommunalt tjenestetilbud, målstyring, lokale prioriteringer, personellmessige utfordringer, økonomistyring og komplekse rapporteringsregimer. Lederes

				NAV?	rapporteringsplikt til to eiere begrenser lokal styringskapasitet, dobbeltarbeid oppleves som problematisk.
Stø, Jan Tore	2010	"NAV-reformen: En case-studie av fylkesleddets utformingsprosess" (Masteroppgave, Høgskolen i Lillehammer).	Casestudie av prosjektgruppene: intervjuer og dokumentanalyse.	Undersøker prosjektgruppe som jobbet med å utarbeide forslag til organisering av det nye fylkesleddet i NAV (fylkesprosjektet), og spør: "hva preget organisasjonstenkningen i prosjektgruppen?"	Studien viser hvordan institusjonelle og særlig nyinstitusjonelle krefter kan innvirke på organisasjoners utformingsprosess. Viser at fylkesleddene har blitt organisert ulikt med bakgrunn i den utarbeidede malen, både oppgavemessig og ressursmessig, til tross for at det ble gitt stramme føringer fra sentralt hold i forhold til utformingen.
*Syversen, T.L.	2011	"Det lokale NAV kontor – partnerskap i velferd?" (I: <i>NAV ved et veiskille. Organisasjonsendring som velferdsreform.</i> Gyldendal Akademisk).	Casestudium og litteraturgjennomgang, forskningsarbeider om partnerskap.	Casestudium av partnerskapet mellom en kommune og statlig NAV-etat, søker å skape forståelse av muligheter og utfordringer som kan oppstå i partnerskapet. Case: et av Norges største NAV-kontorer.	Overordnede nivåer må ta konsekvensene av partnerskapet, både med hensyn til kommunikasjon med underordnede ledd, styrings- og rapporteringsrutiner, og overføre tilstrekkelig myndighet til lokale parter og dermed til partnerskapet. Eventuell enhetlig styringslinje vil redusere kompleksiteten i styringen, men ikke nødvendigvis løse samordningsutfordringene, som reformen ble iverksatt for å løse.
Thoresen, Seher	2011	"Samhandling i NAV. En organisasjonsteoretisk studie av utfordringene i interaksjonen mellom lokale NAV kontorer og	Kvantitativ metode: surveyundersøkelse (regresjonsanalyse og multippel lineær	Belyse samhandlingen mellom NAV-kontorene og forvaltningsenhetene gjennom problemstillingen: "Hvordan fungerer arbeidsdelingen og samhandlingen mellom	Vurderingen av samhandlingen hos de ansatte ved NAV-kontorene påvirkes av organisasjonens formelle og fysiske struktur og organisasjonskultur. I forvaltningsenhetene påvirkes ansattes vurdering av samhandlingen av organisasjonens formelle, fysiske og demografiske struktur.

		forvaltningsenheter” (Masteroppgave, Universitetet i Oslo).	regresjonsanalyse) + casestudie fra en forvaltningsethet.	NAV-kontorer og forvaltningsenheter, og hvilke faktorer påvirker denne samhandlingen?”	
*Tveit, Thomas	2011	”De lokale partnerskapsavtalene i NAV – hva inneholder de og hva ligger bak valgene?” (Masteroppgave, Universitetet i Bergen).	Kvantitativ og kvalitativ metode. Datamateriale: statistisk materiale om lokale partnerskapsavtaler, kvalitative intervjuer i 4 kommuner.	Oppgavens problemstilling knyttet til den enkelte kommunes mulighet til å påvirke sin individuelle avtale med staten, fokuserer på lokale avtaler og hvordan det er vanlig å organisere kontorene.	Konkluderer med at en stor del av avtalene mellom stat og kommune inneholder lokale målsetninger. De fleste legger inn mer enn minimumsløsning eller i nærheten av minimumsløsning når det gjelder tjenestetilbud. Legger i liten grad inn tjenester på bakgrunn av lokale behov. De fleste kontorene med enhetlig ledelse har en leder med statlig bakgrunn.
*Aars, Jacob og Dag Arne Christensen	2011	”Styring og kontroll av partnerskap: de lokale NAV-avtalene” (Uni Rokkansenteret, Notat 2011:1).	Datamaterialet bygger på den såkalte ”Avtaledatabasen”.	Relasjonen mellom stat og kommune – partnerskapet.	Kommunal tjenesteportefølje: finner ingen støtte for at den lokale problemsituasjonen kan forklare omfanget på tjenesteporteføljen kommunene velger å legge til NAV-kontoret. Størst forklaringskraft har kommunal økonomi og befolkningsstørrelse.

